

Articulación productiva y cadenas regionales de valor

Una propuesta metodológica para la región SICA



cenpromype
Centro Regional de Promoción de la MIPYME



SIECA
SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN
ECONÓMICA CENTROAMERICANA



SICA
Sistema de la Integración
Centroamericana

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.



NACIONES UNIDAS



www.cepal.org/es/suscripciones

Articulación productiva y cadenas regionales de valor
Una propuesta metodológica para la región SICA

CRÉDITOS

El presente documento es el resultado de un esfuerzo conjunto de la Sede Subregional en México de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Centro Regional de Promoción de la MIPYME (CENPROMYPE) y la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), con el objetivo de ofrecer una herramienta útil que permita a los tomadores de decisiones adaptarla a las diferentes necesidades y metaobjetivos fijados en programas y proyectos vinculados con cadenas regionales de valor. Esta propuesta de metodología se corresponde con el Eje II. Metodología armonizada de la Estrategia Regional de Articulación Productiva MIPYME de CENPROMYPE.

Este documento fue elaborado por Olaf J. de Groot, Oficial de Asuntos Económicos de la Unidad de Comercio Internacional e Industria (UCII) de la Sede Subregional en México de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), por Eduardo Espinoza Valverde, Director del Centro de Estudios para la Integración Económica de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), y por Nahuel Oddone, Asesor Regional en Entorno de Negocios del Centro Regional de Promoción de la MIPYME (CENPROMYPE). Se agradecen los valiosos comentarios, sugerencias e insumos a esta versión de los señores Juan José Bertero, Alba Sofía Escoto Umanzor, Catalina Galdamez Vanegas, Jorge Mario Martínez Piva, Ramón Padilla Pérez, Leda Peralta y Miosotis Rivas Peña.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de las Organizaciones.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/MEX/TS.2018/21

Distribución Limitada

Copyright © Naciones Unidas, septiembre de 2018 • Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Ciudad de México • 2018-029

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL y a sus instituciones socias, de tal reproducción.

Diseño de portada: Nadia Méndez.

Articulación productiva y cadenas regionales de valor

Una propuesta metodológica
para la región SICA



cenpromype
Centro Regional de Promoción de la MIPYME



SIECA
SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN
ECONÓMICA CENTROAMERICANA



SICA
Sistema de la Integración
Centroamericana

LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS	6
RESUMEN	7
INTRODUCCIÓN	9
I. CADENAS REGIONALES DE VALOR: APROXIMACIÓN TEÓRICA Y ANTECEDENTES	11
A. Conceptos y definiciones de una cadena de valor.....	11
B. La dinámica económica global y las cadenas de valor.....	13
C. La visión transfronteriza de las cadenas: el concepto de cadenas regionales de valor.....	14
D. Antecedentes en materia de cadenas de valor para la región SICA.....	15
1. La agenda para la competitividad y el desarrollo sostenible del INCAE.....	15
2. El fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de la política industrial desde la visión de la CEPAL.....	16
3. Programa Regional de Apoyo a la Calidad y a la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias en Centroamérica (PRACAMS).....	17
E. Contexto institucional en la región SICA.....	17
II. UNA METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DE LAS CADENAS REGIONALES DE VALOR EN LA REGIÓN SICA	19
A. Definición de metaobjetivos.....	19
B. Selección de las cadenas.....	21
1. Criterios cuantitativos.....	22
2. Criterios cualitativos.....	25
C. Diagnóstico de la cadena regional de valor.....	29
1. Mapeo.....	30
2. Análisis económico y multinivel.....	30
3. Análisis de temas transversales priorizados.....	36
4. Identificación de cuellos de botella.....	37
D. Los espacios de diálogo.....	38
1. Primer espacio de diálogo.....	39
2. El segundo espacio de diálogo.....	41

E.	Búsqueda de buenas prácticas y elaboración de estrategias	42
F.	Plan de intervención	45
G.	Lanzamiento.....	46
H.	Apoyo a la implementación	46
III. HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN MODELO DE GOBERNANZA PARA LA ARTICULACIÓN PRODUCTIVA EN LA REGIÓN SICA.....		52
A.	Hacia la construcción de un modelo de gobernanza para las cadenas regionales de valor en la región SICA.....	53
B.	Gobernanza de la ERAP MIPYME	55
C.	Diálogos multinivel para una buena gobernanza en la región SICA	58
D.	Los aportes principales de la ERAP MIPYME al escalamiento económico y social y las metas de los ODS.....	59
IV. REFLEXIONES FINALES		61
BIBLIOGRAFÍA		62
ANEXOS.....		66
	Anexo 1. Resultados de la identificación y selección cuantitativa.....	66
	Anexo 2. Ilustración hipotética de la selección cualitativa según los criterios propuestos	69
Cuadros		
Cuadro I.1	Conceptos y definiciones sobre una cadena de valor.....	12
Cuadro I.2	Variables para construir una tipología de cadenas de valor	12
Cuadro I.3	Los diferentes tipos de cadenas de valor y su gobernanza	14
Cuadro I.4	Centroamérica: clústeres de alto potencial identificados por el INCAE/HIID.....	15
Cuadro I.5	Cadenas de valor apoyadas en El Salvador y Guatemala	16
Cuadro I.6	Diagnósticos y creación de cadenas de valor en el área rural en Costa Rica, El Salvador, Guatemala y la República Dominicana	16
Cuadro I.7	Centroamérica: productos priorizados por PRACAMS/SIECA para programa piloto de cadenas de valor en la región.....	17
Cuadro II.1	Criterios e indicadores seleccionados para el metaobjetivo 1	22
Cuadro II.2	Criterios e indicadores seleccionados para el metaobjetivo 2	23
Cuadro II.3	Distribución de los indicadores en uso	25
Cuadro II.4	Ejemplo de diferentes criterios para algunas de las prioridades seleccionadas.....	27
Cuadro II.5	Indicadores cualitativos para la selección de cadenas.....	28
Cuadro II.6	El análisis FODA.....	31
Cuadro II.7	Ejemplos de cuellos de botella (restricciones) nacionales y regionales que requieren estrategias nacionales y regionales	38
Cuadro II.8	Ejemplos de cuellos de botella (restricciones) encontrados en cadenas regionales de valor	38

Gráficos

Gráfico II.1	Ejemplo de una matriz hipotética de comparación de costo relativo, impacto y plazo de implementación.....	43
--------------	---	----

Diagramas

Diagrama I.1	Eslabones básicos de una cadena de valor	11
Diagrama II.1	Pasos del análisis de una cadena regional de valor (CRV).....	19
Diagrama II.2	Ejemplo de metaobjetivos definidos por el COMIECO.....	20
Diagrama II.3	Esquema estándar de selección de cadenas regionales de valor	21
Diagrama II.4	Prioridades potenciales para la selección cualitativa.....	26
Diagrama II.5	Árbol de decisiones para seleccionar una cadena regional de valor en conjunto con COMIECO	28
Diagrama II.6	Los diferentes elementos del diagnóstico de la cadena	29
Diagrama II.7	Cadena regional de los lácteos: ejemplo de un mapeo en la región SICA	31
Diagrama II.8	Las mesas de diálogo forman una parte principal del esquema de análisis.....	38
Diagrama II.9	La organización de los espacios de diálogo	41
Diagrama II.10	Buenas prácticas y la elaboración de estrategias.....	42
Diagrama II.11	Búsqueda de buenas prácticas y elaboración de estrategias	44
Diagrama II.12	Plan de intervención, lanzamiento y apoyo a la implementación.....	45
Diagrama II.13	Componentes del proceso de implementación.....	48
Diagrama II.14	Fases del proceso de la planificación estratégica.....	50
Diagrama III.1	Gobernanza de una cadena regional de valor en la región SICA	54
Diagrama III.2	Gobernanza de la articulación productiva	56
Diagrama III.3	Esquema de implementación propuesto por CENPROMYPE para la ERAP MIPYME	56
Diagrama III.4	Coordinación multinivel y multiactor para la implementación de la ERAP MIPYME.....	57
Diagrama III.5	Principales riesgos en la implementación de la ERAP MIPYME.....	58

Recuadros

Recuadro I	Las tres instituciones contributorias para el presente documento.....	10
Recuadro II.1	Las definiciones matemáticas de todos los indicadores incluidos	24
Recuadro II.1	Preguntas base para la elaboración del mapeo y el diagnóstico.....	32
Recuadro II.2	La región SICA en siglas	40
Recuadro II.3	¿Qué es la búsqueda de buenas prácticas?.....	42
Recuadro II.4	Análisis financiero en cadenas de valor	46

LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ALIDES	Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible
CAM	Centros de atención MIPYME
CCIE	Comité Consultivo de Integración Económica
CEIE	Centro de Estudios para la Integración Económica
CMC	Consejo MIPYME Centroamericano
CENPROMYPE	Centro Regional de Promoción de la MIPYME
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGV	Cadena global de valor
COCATRAM	Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo
COMIECO	Consejo de Ministros de Integración Económica Centroamericana
CRV	Cadenas regionales de valor
FECAEXCA	Federación de Cámaras y Asociaciones de Exportadores de Centroamérica y la República Dominicana
FECAICA	Federación de Cámaras de Industria de Centroamérica y la República Dominicana
FECALAC	Federación Centroamericana de Productores de Lácteos
FECAMCO	Federación de Cámaras de Comercio del Istmo Centroamericano
FEDEPRICAP	Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y la República Dominicana
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
GDP	Grupos de Desarrollo de Producto
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Agencia Alemana de Cooperación Técnica)
ICC	Índice de complementariedad comercial
IGL	Índice de Grubel y Lloyd
IHH	Índice de Herfindahl-Hirschman de exportaciones
INCAE	Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible
ISCRV	Índice de selección de cadenas regionales de valor
IVCR	Índice de Ventajas Comparativas Reveladas
MIPYME	Micro, pequeñas y medianas empresas
MSF	Medidas sanitarias y fitosanitarias
OSPESCA	Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano
PRACAMS	Programa Regional de Apoyo la Calidad y a la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias en Centroamérica
OTC	Obstáculos técnicos al comercio
SECAC	Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana y República Dominicana
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
SITCA	Secretaría de Integración Turística Centroamericana
UE	Unión Europea

RESUMEN

Las cadenas de valor juegan un papel importante en la economía global. Sin duda alguna, el análisis de cadenas de valor se ha concentrado en cadenas globales y nacionales más que en cadenas regionales de valor. Sin embargo, en muchos casos estas últimas constituyen la base principal de acceso y articulación con los mercados internacionales. Las cadenas globales de valor tienen su base en los grandes núcleos regionales de crecimiento económico e integración: América del Norte, Asia y Europa. Un análisis detallado de estos vínculos globales-regionales pone de relieve la importancia de la integración regional a partir del fortalecimiento del comercio intrarregional de bienes intermedios. Las tres grandes fábricas de cadenas de valor globales tienen laboratorios y talleres regionales (altos niveles de comercio intrarregional) con un alto porcentaje de bienes intermedios transados o comercializados.

Este documento dirige su atención al análisis de las cadenas regionales de valor a partir de una descripción general de su funcionamiento, una propuesta metodológica para su análisis y una propuesta de implementación para la región SICA. Las cadenas regionales de valor constituyen un proceso de encadenamiento productivo en el que participan dos o más países con afinidad productiva, cercanía territorial y complementariedad comercial, con el objetivo de alcanzar una mayor articulación a partir de la integración de diferentes eslabones. De esta manera, el valor es “agregado” por diversos países cercanos con características económicas comunes o complementarias, a través de actividades que pueden describirse por un relativamente alto grado de dispersión.

En los últimos años, diferentes organizaciones han apoyado el fortalecimiento de cadenas nacionales de valor, entre ellas la CEPAL en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México y República Dominicana. Para su análisis existen varias metodologías que ya han demostrado su validez. Sin embargo, en el caso de las cadenas regionales de valor se requiere un cambio estratégico. A mediados de 2017, en la XLIX Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), celebrada en San José de Costa Rica, se aprobó la Estrategia Regional de Articulación Productiva MIPYME (ERAP MIPYME) que busca mejorar la competitividad, inclusión y el aumento de participación en los mercados por parte de las MIPYMEs de la región SICA a través de cadenas regionales de valor. CENPROMYPE, como responsable directo de la ERAP MIPYME y dando continuidad al mandato de los presidentes de la

región SICA, se ha asociado con la CEPAL y con el Centro de Estudios para la Integración Económica (CEIE) de la Secretaría de Integración Centroamericana (SIECA) con el objetivo de ofrecer una herramienta útil que permita a los tomadores de decisiones adaptarla a los diferentes programas y proyectos vinculados con cadenas regionales de valor.

Este documento se corresponde con el Eje II. Metodología armonizada de la ERAP MIPYME de CENPROMYPE, y propone una nueva metodología para el fortalecimiento de cadenas regionales de valor a partir de la base que la CEPAL propusiera para el fortalecimiento de cadenas nacionales de valor en el *Manual para el fortalecimiento de cadenas de valor* (Padilla y Oddone, 2016).

El acompañamiento técnico en cadenas regionales de valor comienza con la definición de metaobjetivos y la selección de una cadena regional. El proceso de la selección de cadenas cuenta con tres pasos: un paso cuantitativo, uno cualitativo y uno político. Una vez seleccionada la cadena, se hace un diagnóstico de su funcionamiento y entorno, lo que permite tomar en cuenta algunas prioridades transversales, como el fortalecimiento del papel de las MIPYME en algunos eslabones, la inserción económica de las mujeres para favorecer su autonomía o el impacto ambiental y las necesidades de adaptación al cambio climático que pueden detectarse en una cadena. En el diagnóstico se identifican los cuellos de botella o restricciones principales que la cadena, en su conjunto o a nivel de eslabón, tiene que enfrentar.

Para validar los resultados preliminares obtenidos en el diagnóstico se realizarán espacios de diálogo. La metodología cuenta con dos espacios de diálogo diferentes a lo largo del acompañamiento, estructurados en mesas nacionales y una mesa regional. En el primer espacio de diálogo se valida el diagnóstico y, después de desarrollar estrategias con base en buenas prácticas internacionales, se validan las diferentes acciones que permitan consolidar un plan de intervención que contribuirá con la ejecución de dichas estrategias que han sido propuestas en el segundo espacio de diálogo. Un elemento innovador es que en el curso de la primera mesa de diálogo regional se propone formar un consejo de gobernanza de la cadena regional, como se sugiere en la ERAP MIPYME. Después de que se ha realizado el segundo espacio de diálogo, se hace un lanzamiento público del plan de intervención.

Finalmente, el proceso de acompañamiento concluye con el apoyo a la implementación que podrá brindarse en materia técnica y financiera. El limitado acceso a conocimientos técnicos y asistencia financiera reduce la capacidad de los actores de la cadena para obtener los

resultados buscados con las estrategias y el plan de intervención, por lo que se aconseja articular acciones de manera interinstitucional e intersectorial para prevenir posibles fallas de coordinación. De acuerdo con Rodrik (2004), los arreglos institucionales pertinentes para el desarrollo de una política de articulación productiva necesitan cumplir con ciertas condiciones de éxito como el liderazgo político que acompañe el proceso multiactor propuesto y brinde decisiones de respaldo coherentes con el fortalecimiento de los sectores en estudio; también es necesario contar con transparencia y rendición de cuentas que reivindiquen la confianza de todos los actores de la cadena sobre los procesos y las estrategias en desarrollo, independientemente de su poder de negociación o tamaño en materia de gobernanza.

La región SICA cuenta con la capacidad de promover fórmulas de trabajo en materia de cadenas regionales de valor que involucren la coordinación en los subsistemas, con especial énfasis en el Subsistema de Integración Económica. Esto implica que los espacios de diálogo creados en el marco de las cadenas regionales (como las mesas de diálogo o el consejo de gobernanza) deberán trabajar de manera articulada con los espacios de coordinación ya previstos en el marco de la institucionalidad regional como las presidencias protempore, la secretaría general, los consejos de ministros, los órganos técnico-administrativos, foros o grupos técnicos que se encargan de la formulación de propuestas y la implementación de las disposiciones emanadas por las autoridades, y también con aquellos espacios consultivos con el sector privado y las federaciones centroamericanas de las ramas productivas.

INTRODUCCIÓN

El Sistema de Integración Centroamericano (SICA) fue establecido oficialmente en febrero de 1993 con seis países centroamericanos como miembros: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Belice y la República Dominicana se unieron en 2000 y 2013, respectivamente. Los países de la región SICA enfrentan varios desafíos, entre los que se destaca el de la productividad. A pesar de las tasas relativamente altas de crecimiento económico en algunos países durante años recientes, la región SICA sigue siendo la subregión con la menor productividad del hemisferio occidental.

En la región, las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) forman una parte integral de la infraestructura productiva, pero cuentan con una productividad generalmente menor a las empresas de mayor tamaño. Más del 70% de las empresas de la región son micro o pequeñas empresas y, si se incorpora a las medianas, se supera ampliamente el 90%. En todos los países de la región SICA, el porcentaje de empresas con menos de diez trabajadores se sitúa por encima del 70% en el total de las empresas, llega al 97,2% en El Salvador, en Honduras al 96,2%, en Panamá al 89,9% y en Belice al 81,8%. Las empresas que tienen entre 11 y 50 empleados constituyen el 20,7% de las empresas totales de la República Dominicana y el 16,6% de las de Guatemala. Las empresas con más de 50 empleados son poco frecuentes en el tejido empresarial de la región, ya que en ningún caso superan el 7% del total de las empresas. Más del 43% de las microempresas de la región pertenecen al sector comercial, así como el 30% de las pequeñas y el 25% de las medianas. En cuanto al sector manufacturero, solo el 8,7% son micro, casi el 12% son pequeñas y el 17,5% son medianas (SIRMIPYME, 2016).

Dentro del sector de manufacturas, la exportación de instrumentos y aparatos de medicina y de conexiones de circuitos eléctricos representa el 38,5% del total de las ventas al exterior de las MIPYME dominicanas, en tanto que los artículos de joyería y confección alcanzan el 9,7%. El 25% de las exportaciones de MIPYME de Guatemala corresponden a la confección y los textiles y, por su parte, el sector agrícola representa el 18%. En Costa Rica, el 23% de las exportaciones de MIPYME se concentra en el sector agrícola y el 16% en instrumentos y aparatos de medicina. En El Salvador, el sector de la maquila textil y de la confección ha representado importantes porcentajes de exportación en los últimos años para las pequeñas y medianas empresas.

El comercio intrarregional para las exportaciones de MIPYME representa todavía un enorme desafío, ya que los Estados Unidos aún son el principal destino de las exportaciones de los países centroamericanos. En República Dominicana, las ventas al mercado estadounidense llegan a alcanzar el 66,3%; en Guatemala, este porcentaje es de 50,9%. Por otra parte, la región SICA tiene gran importancia para las exportaciones de las MIPYME costarricenses (24,3% del total) y guatemaltecas (18,7%). Eso significa que existen oportunidades para mejorar la articulación productiva regional. Para aumentar la productividad de la región SICA es necesario identificar y resolver las restricciones que existen en el proceso productivo. Una forma de superar este desafío es con el análisis de las cadenas de valor. Desde hace algunos años, diferentes organizaciones en la región SICA han trabajado en el análisis de cadenas nacionales de valor para mejorarlas y aumentar la productividad local (Padilla Pérez y Oddone, 2016).

En este documento el enfoque principal se centra en el análisis de cadenas regionales de valor. La participación en cadenas regionales de valor permite el acceso a nuevas tecnologías, habilidades empresariales y redes de innovación que tienden a incrementar la productividad y deberían mejorar la calidad del empleo y de los salarios. Sin embargo, es un desafío para las MIPYME potenciar su capacidad de absorción, es decir, identificar, asimilar y aplicar el conocimiento externo con fines productivos y comerciales (Oddone, 2017).

El aporte del presente documento es que constituye una forma de apoyo al desarrollo de cadenas regionales de valor. En la primera parte se propone una aproximación teórica y se presentan los principales antecedentes del estudio de las cadenas de valor. Contiene, asimismo, una exposición detallada del papel que han tenido los estudios de cadenas de valor en la región SICA. La segunda parte del documento contiene una propuesta metodológica para analizar y mejorar las cadenas regionales de valor (escalamiento), con base en la propuesta de Padilla Pérez y Oddone (2016), autores que se enfocan en el análisis de cadenas nacionales de valor. Finalmente, en la tercera parte del documento se acerca al lector un modelo de gobernanza para apoyar la articulación productiva en la región SICA, especialmente a partir del valor de la intersectorialidad y de la implementación de la ERAP MIPYME, pero aplicable a otros contextos y dimensiones en el marco del Subsistema de Integración Económica.

Este documento es el resultado de un esfuerzo conjunto de la Sede Subregional en México de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Centro Regional de Promoción de la MIPYME (CENPROMYPE) y la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA). Las tres instituciones se presentan con mayor detalle en el recuadro I.

Recuadro I

Las tres instituciones contributorias para el presente documento

CEPAL



La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) fue establecida por la resolución 106 (VI) del Consejo Económico y Social del 25 de febrero de 1948 y comenzó a funcionar ese mismo año. La CEPAL es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas y su sede está en Santiago de Chile. Se fundó para contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo. Posteriormente, su labor se amplió a los países del Caribe y se incorporó el objetivo de promover el desarrollo social.

La Sede Subregional en México se estableció en 1951 y sirve a diez países: Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana. Funciona como un centro de asistencia técnica e investigación de excelencia para asesorar a los gobiernos de la región, al más alto nivel, en el diseño, formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, además de dar capacitación a funcionarios públicos.

CENPROMYPE



Considerando la importancia de la MIPYME en la región y en respuesta a los principios de la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) de 1994, que constituía la estrategia de desarrollo para la región e instaba a estimular la participación del sector privado y el fortalecimiento de sus capacidades, los presidentes de las repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y el primer ministro de Belice acordaron, en julio de 2001, la creación del Centro Regional de Promoción de la MIPYME (CENPROMYPE), con el objetivo de contribuir al desarrollo del sector así como mejorar la calidad de vida y el empleo de las personas que trabajan en ellas mediante el fortalecimiento de las instancias públicas y privadas que lo promueven.

CENPROMYPE es la institución especializada en MIPYME del Sistema de Integración Centroamericana (SG-SICA) que basa su acción en un modelo de intervención caracterizado fundamentalmente por la participación y el fortalecimiento de capacidades de los gobiernos nacionales y del sector empresarial; cuenta con el apoyo y la asistencia técnica de la cooperación internacional y de socios estratégicos.

SIECA



La Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) es el órgano técnico y administrativo del Proceso de Integración Económica Centroamericana, con personalidad jurídica de derecho internacional. Cuenta con autonomía funcional, sirve de enlace para las acciones de las otras Secretarías del Subsistema Económico y coordina con la Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana.

La SIECA vela por la correcta aplicación del Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala) y demás instrumentos jurídicos de la integración económica regional, así como por la ejecución de las decisiones de los órganos del Subsistema Económico.

Articulación productiva y cadenas regionales de valor: Una propuesta metodológica para la región SICA busca describir el diseño de intervenciones públicas en cadenas regionales de valor para facilitar la implementación de políticas de transformación productiva o industriales. Esta propuesta permite focalizar las inversiones estratégicas destinadas a superar las restricciones que afectan cada eslabón y organizar las intervenciones públicas por orden de prioridad de común acuerdo con los actores del sector privado. Asimismo, agiliza la coordinación de las medidas de las entidades públicas que prestan apoyo a las cadenas de valor y ayuda a comprender que la dimensión productiva es un elemento central en el diseño de una política comercial regional. En el largo plazo, la metodología contribuye a la relativización de la heterogeneidad estructural de la región SICA y de las exportaciones basadas exclusivamente en recursos estáticos, así como en la disminución de las desigualdades por asimetrías territoriales, desempleo y subempleo, género, ingresos fiscales o diferencias en los sistemas de protección social.

CADENAS REGIONALES DE VALOR: APROXIMACIÓN TEÓRICA Y ANTECEDENTES

En este apartado se expone el marco conceptual en el que se fundamenta la contribución metodológica realizada en el presente documento, que tiene como finalidad principal ser un instrumento para favorecer el fortalecimiento de las cadenas regionales de valor en la dinámica económica de la región SICA¹. La vigencia del análisis de cadenas de valor ha adquirido relevancia para la región SICA porque permite evidenciar de qué manera participa un país o una región en una industria mundial determinada y cómo se distribuyen los beneficios derivados de ella.

A. Conceptos y definiciones de una cadena de valor

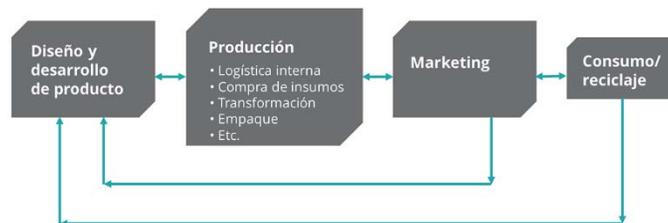
El concepto de cadena de valor se refiere a la organización de la producción bajo una secuencia de actividades específicas, de valor agregado, desde la concepción hasta el uso o consumo de una mercancía o servicio. De acuerdo con la OCDE (2013) este enfoque va más allá del análisis de las redes de producción, que únicamente hace referencia a las relaciones que vinculan a las empresas de manera conjunta ya que incorpora en el análisis el ambiente o ecosistema en el que las actividades productivas son desarrolladas.

Kaplinsky (2000) denomina cada fase productiva en la cadena de valor como “eslabón”. La cantidad y tipos de fases productivas o eslabones dependerán del rubro o industria a la que pertenezca la actividad económica y pueden incluir actividades compartidas que van desde la concepción, el diseño, las ventas al por menor, las funciones de Investigación y Desarrollo (I+D) e incluso la gestión y el reciclaje de residuos (UNCTAD, 2006)². Del mismo modo, existen gamas de actividades dentro de cada eslabón de la cadena y bajo este esquema la producción *per se* es solo uno más de los eslabones. Aunque esté representada a menudo como cadena vertical, los eslabonamientos intracadena están conectados de diversas maneras (véase diagrama I.1).

Cada una de las actividades que intervienen desde la concepción del bien o servicio hasta su consumo en conjunto conformarán el objeto de análisis de la cadena. Uno de los elementos más innovadores de este enfoque es que posibilita abordar las actividades de concepción, producción, comercialización y consumo de manera integrada.

La cadena de valor sugiere que el proceso de producción se mueve de manera lineal, desde etapas anteriores en la cadena de producción hasta etapas posteriores de mayor valor agregado, una configuración que a veces se compara con una serpiente (BID, 2014). Sin embargo, los procesos de producción pueden tener diferentes configuraciones, por ejemplo, adoptar la forma de una araña, donde componentes de diversos lugares llegan a un sitio central para su ensamblaje final, o complejas combinaciones de arañas y serpientes en donde los insumos intermedios pueden ir y venir entre países.

Diagrama I.1
Eslabones básicos de una cadena de valor



Fuente: Kaplinsky, Raphael y Mike Morris (2010), *Un manual para investigación de cadenas de valor*, Research International Development Research Center/Centro de investigación para el desarrollo internacional (IDRC), pág. 8.

¹ La Región SICA refiere a los países que conforman el Sistema de la Integración Centroamericana que incluye Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana.

² Véase UNCTAD (2006); UNCTAD (2010); Gereffi (2016).

Bajo el análisis de cadenas de valor, la integración de los eslabones y los encadenamientos son relevantes ya que permiten identificar actividades económicas claves para el país o región. Hahn de Castro (2016) define el encadenamiento productivo o eslabonamiento como la medida que permite determinar el impacto de un sector económico a otro, ya sea a nivel nacional o calculado para distintas regiones de manera simultánea, lo que se denomina encadenamiento regional.

Por tanto, el concepto de cadena de valor se refiere a los flujos de información entre las etapas de la cadena, las vinculaciones entre empresas y la identificación de las actividades de alto rendimiento dentro de la misma. De acuerdo con Rozemberg (2014), el análisis sectorial tradicional ha sido ampliado hacia las diferentes actividades vinculadas entre sí, a partir de una integración vertical.

En el marco del presente documento la conceptualización de cadena de valor se refiere a la gama completa de actividades a través de las que pasa un bien o un servicio desde su concepción hasta su distribución y consumo. Esto incluye todos los eslabones que componen el proceso, que pueden circunscribirse a una sola empresa o dividirse entre varias, y contar con una única ubicación geográfica o repartirse en diversas áreas (Gereffi, 2001 y Morris y Kaplinsky, 2002). Un rango de definiciones de las cadenas de valor se presenta en el cuadro I.1.

Las cadenas pueden estar compuestas por una diversidad de niveles y complejidades determinados por los actores que participen en ellas, por los niveles de gobernanza que presenten, por el ámbito de operación y por los niveles de transformación que contengan. Una propuesta de clasificación de cadenas de valor se detalla en el cuadro I.2.

Cuadro I.1
Conceptos y definiciones de una cadena de valor

Gereffi (2001) UNCTAD (2006) OCDE (2013)	Kaplinsky y Morris (2002) CEPAL (Anlló y otros, 2010) Unión Europea (Sturgeon, 2013) Comisión Europea (2018)	GIZ (2007)	USAID (2008)	BID (Blyde, 2014)
Toda la serie de actividades de las empresas, desde la concepción del producto hasta su uso final y más allá, es llamada cadena de valor. Esto incluye actividades tales como el diseño, la producción, el <i>marketing</i> , la distribución y el soporte para el consumidor final.	Toda la gama de actividades que se precisan para llevar un producto o servicio desde su concepción, a través de las diferentes fases productivas, hasta su entrega a los consumidores y su disposición final después de ser usado.	Una secuencia de actividades /funciones empresariales desde la provisión de insumos específicos para un producto en particular para su producción primaria, transformación y mercadotecnia hasta la venta final de un producto, en particular al consumidor.	Es el flujo de creación de valor de un bien desde la materia prima, producción, comercialización y, finalmente, entrega a usuarios finales o consumidores.	Se define como un grupo de unidades económicas que proporciona una gama de actividades tangibles e intangibles que agregan valor y son necesarias para la entrega de un bien o servicio desde su concepción, pasando por diferentes etapas de producción, hasta la entrega final a los consumidores.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro I.2
Variables para construir una tipología de cadenas de valor

Clasificación	Contenido
Número de actores	La cantidad de actores involucrados en la cadena dependerá de la diversidad de productos o bienes intermedios necesarios en una industria o rubro determinado.
Tipos de gobernanza	Dos tipos principales: las cadenas dominadas por el comprador (<i>buyer-driven</i>) y las cadenas dominadas por el proveedor (<i>supplier-driven</i>). Existen otros tipos de gobernanza ³ que dependerán de los niveles de integración y coordinación entre los actores.
Niveles de operación	Se pueden dividir en nacionales, donde los productos se elaboran y comercializan en la misma localidad, o regionales y globales, donde el producto es producido y comercializado en distintos países o regiones.
Etapas de transformación	Dependerán del número de etapas necesarias para el procesamiento del producto o servicio a ofrecer, y están relacionadas con el nivel de sofisticación de la tecnología utilizada en la cadena.

Fuente: Elaboración propia con base en Oddone, Nahuel y Ramón Padilla Pérez, *Fortalecimiento de cadenas de valor rurales*. México, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), 2017.

³ Véase un examen detallado en Gereffi, Humphre y Sturgeon (2005) y Gereffi (2016).

B. La dinámica económica global y las cadenas de valor

Identificar actividades económicas clave para un país o región es imprescindible en el contexto actual en el que la globalización se ve acelerada por el flujo constante de información, el mayor uso de tecnologías de la comunicación y las mejoras en transporte y movilidad, lo que se convierte en oportunidades y desafíos para la dinámica económica global.

En ese contexto, el comercio mundial muestra un fuerte componente intraindustrial que hace referencia al intercambio entre productos intermedios y que se refleja a través de los datos sobre el valor agregado del comercio⁴. De acuerdo con la OCDE, el valor añadido total para 2011 asciende a 1.690.248 millones de dólares, que representan un 2,3% del PIB mundial en ese mismo año. En el período 2007-2011 el valor agregado del comercio mantuvo un crecimiento anual promedio del 8,3%.

En este contexto, la fuerte tendencia hacia la dispersión de las actividades de las cadenas de valor en todo el mundo ha propiciado la creación del concepto de cadena global de valor (CGV). Este término ha sido vinculado a diferentes interpretaciones relacionadas con la creciente importancia de la producción vertical y el comercio de cadenas entre países, y es complementario al de redes globales de proveedores (OCDE, 2013)⁵.

La cadena global de valor se define como el conjunto de actividades productivas realizadas por empresas en diferentes ubicaciones geográficas para llevar a cabo un producto o servicio desde su concepción hasta completar la producción y la entrega a los consumidores finales. Las actividades están interrelacionadas a través de una estructura de gobernanza que se desarrolla en distintos espacios nacionales o regionales del mercado mundial (Gereffi, 1996 y UNCTAD, 2006)

Existen diferentes tipos de CGV. La OCDE (2017) expone la tipología de Gereffi, Humphrey y Sturgeon que se fundamenta en la estructura de las relaciones de poder entre los actores participantes en ellas. En el cuadro 1.3 se muestran detalladamente las implicaciones de los diferentes tipos de cadenas en términos de gobernanza propuestos por Gereffi y otros (2005).

De acuerdo con la OCDE (2017), el concepto de *upgrading* o escalamiento tiene sus orígenes en la teoría del comercio internacional y se asocia con un cambio con respecto a la producción de mayor valor

de bienes de parte de una economía. Sin embargo, con la creciente fragmentación de la producción, la definición ha incorporado la noción de que los bienes se producen mediante una combinación de tareas específicas dentro de una cadena de valor, en donde cada una genera una proporción del valor total.

En las CGV lo más relevante es avanzar en este proceso de escalamiento en las actividades económicas. Por una parte, se puede dar un escalamiento intracadena, es decir, avanzar hacia tareas más sofisticadas de producción, comercialización o diseño; por otra parte, puede haber un escalamiento intercadena, que hace referencia al cambio de industrias intensivas en mano de obra hacia industrias intensivas en capital y tecnología.

Humphrey y Schmitz (2002) y Gereffi (1999) identifican cuatro tipos de escalamiento (*upgrading*): escalamiento de producto, escalamiento de proceso, escalamiento intracadena y escalamiento intercadena. Cada una de estas cuatro formas de mejora es caracterizada por Kaplinsky (2010) de la siguiente manera:

- Mejoras en producto dentro de una empresa, o como resultado de la serie de acciones eslabonadas en las relaciones entre firmas.
- Mejoras en procesos, bien dentro de una empresa, o como resultado de la serie de acciones eslabonadas en las relaciones entre firmas.
- Cambio de posiciones funcionales mediante el ajuste de actividades comprometidas dentro de un eslabón particular o que se mueven a actividades que tienen lugar en otros eslabones.
- Mejora intercadena, que sale de la cadena de valor hacia una nueva u otras cadenas de valor.

Existen otros mecanismos además del *upgrading* que permiten agregar mayor valor dentro de las CGV. Günther y Alcorta (2011) identifican tres tipos de estrategias: las que buscan incentivar la creación de nuevas industrias, las que mejoran la capacidad de las industrias existentes y las que crean nuevos encadenamientos y complementariedades dentro de una industria existente. La agregación de valor o *upgrading* resulta relevante porque no es un proceso automático, sino que requiere un aprendizaje organizativo y de redes relevantes y efectivas para mejorar la posición de las empresas o de las naciones en el comercio internacional (Gereffi y Tam, 1998).

⁴ La base de datos sobre el comercio de valor añadido (TiVA) de la OCDE y la OMC contiene una gama de indicadores que miden el valor agregado de los flujos de comercio internacional. Véase http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TIVA_2016_C5.

⁵ El abordaje especializado del término inicia desde los noventa con autores denominados neoschumpeterianos: Gary Gereffi, Raphael Kaplinsky, Timothy Sturgeon, John Humphrey y otros (CEI, 2013). El sitio web Global Value Chains de la Duke University registra publicaciones sobre el tema desde 1986. Véase <http://www.globalvaluechains.org>.

Cuadro I.3
Los diferentes tipos de cadenas de valor y su gobernanza

Tipo	Características
Mercado	La gobernanza más simple con productos relativamente simples. Los consumidores responden a los precios y estándares que imponen los productores. Gracias a la baja complejidad del intercambio de información, este tipo de mercado cuenta con poca gobernanza.
Modular	En las cadenas modulares diferentes productores dependen de las especificaciones de otros jugadores de la cadena y se requieren estándares técnicos para reducir la variación de los componentes. Puede ser que exista mucha información privada para productores, pero para un mercado exitoso es importante que la información disponible pueda ser intercambiada. Se debe codificar mucha información para garantizar bajos costos de intercambio entre diferentes socios.
Relacional	En mercados donde es difícil codificar la información necesaria entre proveedores y otros actores de la cadena se puede esperar una cadena relacional. Este tipo de cadena cuenta con alta dependencia intrasectorial, con relaciones reputacionales, familiares o geográficas. Una cadena de este tipo requiere un alto nivel de coordinación y se asocia con altos costos de intercambio.
Cautiva	En mercados con dificultades para codificar información y en los que los proveedores tienen pocas capacidades, hay una tendencia a que existan cadenas cautivas. La empresa líder juega un papel importante al garantizar la calidad de la producción de sus proveedores; , en cambio, el proveedor depende en gran medida de un socio específico. Este tipo de mercado tiende a ser dominado por algunas grandes empresas.
Jerárquica	En un caso similar al anterior, pero con alta dificultad de codificar las transacciones, las empresas líderes se tienen que incorporar aún más a la producción principal para minimizar la dependencia de proveedores.

Fuente: Gereffi, Gary, John Humphrey y Timothy Sturgeon (2005), "The governance of global value chains", *Review of International Political Economy*, vol. 12, N° 1, London, Routledge.

C. La visión transfronteriza de las cadenas: el concepto de cadenas regionales de valor

En el marco de la globalización de la economía mundial, las cadenas de valor permiten separar los procesos de producción en diferentes localizaciones geográficas, dividiendo también la generación de valor. Así, el nivel de operación de la cadena puede tener como distintivo el espacio de intercambio regional ya que la cadena productiva por definición no tiene necesariamente una connotación territorial definida.

Tal como lo determina Rozemberg (2014), los eslabones o fases de la cadena y todas sus actividades conexas pueden estar fuertemente aglomeradas en un espacio territorial concreto, pero también pueden estar relativamente dispersas, conformando una cadena productiva nacional, regional o en diferentes localizaciones alrededor del mundo. Un cambio importante en las últimas décadas respecto a las cadenas de valor es la creciente importancia de las cadenas de valor transfronterizas, sean regionales o globales. De Groot (2018) expone que lo anterior ha llevado a la conformación de verdaderas redes internacionales de producción, en donde las cadenas de valor tienen carácter regional y ofrecen oportunidades alternativas para el escalamiento en la creación de valor a nivel regional.

Según Padilla (2017), en América Latina y el Caribe el alcance de las cadenas suele ser nacional o regional cuando se trata tanto de productos primarios como de manufacturas y servicios. Por ende, son procesos de producción y de oferta de servicios que se inician y terminan en el territorio de un país o presentan interacción solo con

uno o varios países vecinos. Por tanto, las cadenas regionales de valor (CRV) se entenderán como aquel proceso de encadenamiento productivo en donde participan dos o más países con afinidad productiva, cercanía territorial y complementariedad comercial, con el objetivo de alcanzar una mayor articulación productiva a partir de la integración de los diferentes eslabones entre los países (proceso también conocido como eslabonamiento).

De esta manera, bajo el esquema de una CRV el valor es agregado en diversos países con características económicas en común y cercanía geográfica, a través de actividades caracterizadas por un alto grado de dispersión de la producción de sus partes, procesos o componentes. Los diferentes países aportan insumos, colaboran y compiten, y los temas productivos regionales se abordan de manera conjunta (Rozemberg, 2014 y De Groot, 2018). Desde este abordaje regional, las cadenas de valor identifican dos tipos de efectos de los encadenamientos, según lo expuesto por Hahn de Castro (2016). El primero es el encadenamiento local o intrarregional del sector, que es el impacto sobre la economía de su propia región; el segundo es el encadenamiento interregional, que hace alusión a la dependencia económica entre los sectores de distintas regiones. Los sectores líderes son aquellos que se encadenan tanto hacia adelante como hacia atrás⁶, por lo que su identificación es clave para diseñar políticas y estrategias para impulsarlos a la inserción en los mercados internacionales.

⁶ De acuerdo con Hahn de Castro (2016), cuando un sector demanda más insumos, es decir, más cantidad de bienes y servicios de la economía, se denomina encadenamiento hacia atrás; si el sector aumenta su producción y, por tanto, está incrementando la cantidad de insumos que la economía ofrece, será encadenamiento hacia adelante.

D. Antecedentes en materia de cadenas de valor para la región SICA

En la región SICA diversas organizaciones se han hecho varios trabajos con el fin de identificar y proponer programas para fortalecer diferentes sectores productivos, catalogados como cadenas de valor en la región, que han servido como antecedentes en la búsqueda por elevar los niveles de competitividad de ciertas actividades económicas por la región.

I. La agenda para la competitividad y el desarrollo sostenible del INCAE

En 1999 el Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (INCAE), en colaboración con el Harvard Institute for International Development (HIID), lanzó la agenda para la competitividad y el desarrollo sostenible de Centroamérica en el siglo XXI, una propuesta de carácter prospectivo que identificó el potencial de la región centroamericana en el desarrollo de clústeres, entendidos como un grupo geográficamente próximo de compañías e instituciones asociadas que operan en un campo empresarial particular, vinculadas por características comunes y complementarias (INCAE/HIID, 1999).

El estudio, basado sobre todo en la metodología usada por Porter (1990), se enfocó en determinar aquellas actividades económicas centroamericanas con mayores opciones de insertarse ventajosamente en el mercado internacional y que se vislumbrasen como “motores económicos” en el comercio exterior y en las que la participación de empresas a nivel regional se ubicase en todos los países de la región o en la mayoría de ellos. Esto permitió identificar cuatro sectores productivos en los que se concentran clústeres con alto potencial competitivo, tales como el turismo natural y cultural, la agricultura orientada hacia las exportaciones (agronegocios), la maquila de productos textiles y el diseño y ensamble de componentes electrónicos (véase cuadro I.4).

La metodología utilizada para la clasificación de estos sectores se basó en estudios profundos sobre estas actividades, consultas a cámaras empresariales, instituciones y organizaciones diversas e incluyó la propuesta de planes estratégicos de intervención.

Cuadro I.4
Centroamérica: clústeres de alto potencial identificados por el INCAE/HIID

Clúster	Condiciones favorables	Agenda
Turismo	La región ofrece productos turísticos vinculados con biodiversidad, arqueología, ciudades coloniales, deportes de aventura y acuáticos, así como con culturas vivas.	Desarrollar corredores turísticos a lo largo de la región, generar una infraestructura de servicios e implementar una estrategia de promoción unificada de la región.
Agronegocios	La región posee ventajas comparativas basadas en las excepcionales condiciones climatológicas, que requieren de una verdadera explotación de su potencial. Igualmente, la región posee experiencia acumulada en este tipo de clúster.	Redefinir y modernizar los esquemas de “agricultura de pobreza”, por unos de “nueva agricultura”, enfocados más en los mercados, la información, la innovación, la diferenciación y la productividad de los agronegocios. Competir en los mercados internacionales con más y mejores productos de origen agropecuario, diferenciados, con alto valor agregado y calidad, elaborados con eficiencia y responsabilidad ambiental.
Textiles y prendas de vestir	La región tiene un mercado laboral favorable y su ubicación geográfica reduce los tiempos de respuesta en la cadena de abastecimiento o provisión, especialmente con Estados Unidos.	Avanzar hacia una industria que tenga empresas altamente eficientes, con mercados diversificados, productos con mayor valor agregado e incorporación de mayor tecnología de última generación. Implementar esquemas energéticos (energías verdes y aprovechamiento de la interconexión regional) que permitan acceso a energía de calidad y a bajo costo.
Manufactura de componentes electrónicos y servicios relacionados con software y computación	Exitosa atracción de inversión extranjera directa (IED) en el sector. Posee políticas explícitas y agresivas de capacitación del personal para el desarrollo de la industria de software. Existen varias empresas de maquila electrónica y de desarrollo de software en algunos países de la región.	Se requiere del desarrollo de un sistema integrado de formación técnica en manufactura de semiconductores que articule desde la educación de obreros calificados, pasando por los colegios técnicos vocacionales y la formación de técnicos diplomados, hasta la educación universitaria del más alto grado académico. En materia de infraestructura es preciso mejorar los servicios de telecomunicaciones y la calidad de la energía eléctrica.

Fuente: INCAE/HIID (Instituto Centroamericano de Administración de Empresas/Harvard Institute for International Development) (1999), *Centroamérica en el siglo XXI: una agenda para la competitividad y el desarrollo sostenible. Bases para la discusión sobre el futuro de la región*, Alajuela y Padilla Pérez, Ramón (2017), *Política industrial rural y fortalecimiento de cadenas de valor*, México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).

2. El fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de la política industrial desde la visión de la CEPAL

A solicitud de los Gobiernos de El Salvador y Guatemala, la CEPAL identificó y propuso un proceso de fortalecimiento de cuatro cadenas de valor en Centroamérica, en las que se aplicó la metodología desarrollada por la CEPAL y la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GIZ). Esta propuesta requiere de la ejecución gradual y articulada de una serie de pasos que incorporan la participación de actores claves dentro del proceso, así como la identificación de aliados estratégicos desde la perspectiva técnica, con el objetivo de alcanzar una localización, selección y elaboración conjunta de estrategias participativas en el proceso de fortalecimiento de cadenas de valor. La adaptabilidad de dicha metodología hace posible su aplicación a cualquier sector productivo y cualquier tipo de cadena. Para el caso de la región SICA se ha centrado en las áreas de agricultura, silvicultura y pesca, manufactura y servicios (véase el cuadro I.5).

Por otra parte, desde 2014 se está trabajando, con el apoyo del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) en conjunto con la CEPAL, una estrategia de política industrial rural enfocada en el fortalecimiento de cadenas en la región —incluyendo Costa Rica, El Salvador, Guatemala y la República Dominicana—, que busca el escalamiento hacia actividades de manufactura y servicios⁷. En el caso de Costa Rica, los objetivos estuvieron encaminados a la creación de una

cadena de valor, exclusivamente en el área rural (Padilla Pérez, 2017), como se muestra en cuadro I.6.

Cuadro I.5
Cadenas de valor apoyadas en El Salvador y Guatemala

Cadena de valor	Meta objetivo	País
Cultivo de camarón	Generar empleo y fortalecer el desarrollo local.	El Salvador
Fibras sintéticas y ropa deportiva	Incrementar exportaciones y dinamizar el crecimiento económico.	
Hortalizas no tradicionales de exportación	Generar empleo rural y fortalecer la capacidad exportadora	Guatemala
Productos maderables de concesiones maderables en Petén	Fortalecer la capacidad exportadora.	

Fuente: Elaboración propia con base en Padilla Pérez, Ramón (ed.), *Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de la Política Industrial*, Libros de la CEPAL N° 123, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), 2014 y Padilla Pérez, Ramón y Nahuel Oddone, *Manual para el fortalecimiento de cadenas de valor*, Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), 2016.

Cuadro I.6

Diagnósticos y creación de cadenas de valor en el área rural en Costa Rica, El Salvador, Guatemala y la República Dominicana

Cadena	Metaobjetivo	País
Chips fritos al vacío	Creación de una nueva cadena que incorpora la generación de empleo, el favorecimiento de regiones menos desarrolladas, fomento de las exportaciones e incrementación de valor agregado.	Costa Rica
Snacks nutritivos con base en fruta deshidratada	Desarrollar capacidades para incursionar en actividades de mayor valor agregado, incluyendo la transformación, incrementos de productividad y participación de MIPYME.	El Salvador
Tomate y chile verde dulce	Incrementar la producción nacional de manera que se pueda satisfacer la demanda interna con productores locales.	
Turismo en el departamento de La Libertad	Fortalecer la oferta existente de turismo como una fuente complementaria de ingresos en el espacio rural.	Guatemala
Turismo en Antigua Guatemala y en los municipios rurales del departamento de Sacatepéquez		
Turismo en la provincia de Pedernales		República Dominicana
Lácteos	Fomentar la incorporación de micro, pequeñas y medianas empresas, y mejorar la calidad de los productos lácteos.	

Fuente: Padilla Pérez, Ramón y Nahuel Oddone, 2016; Garry y Martínez, 2016; Oddone y Alarcón, 2016; Alvarado, Oddone y Gil, 2017; Gomes y Oddone, 2017; Cordero Sánchez y Padilla Pérez, 2017; Oddone y Padilla Pérez, 2017.

⁷ Véase un examen detallado en Oddone, Nahuel y Ramón Padilla Pérez (2017), *Fortalecimiento de cadenas de valor rurales*, Ciudad de México, CEPAL y FIDA. Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42077/1/S1700166_es.pdf.

Estas experiencias no solo permitieron validar la aplicabilidad de la metodología en el fortalecimiento de cadenas de valor la región SICA e incluso ampliarla y aplicarla para la creación de una nueva cadena, sino también visibilizar ciertos entornos productivos por parte de los gobiernos solicitantes con el fin de orientar el desarrollo de políticas públicas de transformación productiva con énfasis en MIPYME y otros actores económicos.

3. Programa Regional de Apoyo a la Calidad y a la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias en Centroamérica (PRACAMS)

El Programa Regional de Apoyo la Calidad y a la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias en Centroamérica (PRACAMS) identificó seis productos de origen centroamericano con alta prioridad de exportación al mercado europeo a los que se les facilitó asistencia técnica y el desarrollo de acciones orientadas a promover que el sector productivo (especialmente empresas privadas y organizaciones de productores) esté informado y capacitado para cumplir con los requisitos de obstáculos técnicos al comercio (OTC), medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) y normas privadas de los países importadores. Luego de un amplio análisis se identificaron los productos que aparecen en el cuadro I.7.

E. Contexto institucional en la región SICA

Con el objetivo de operativizar políticas y estrategias de desarrollo productivo con enfoque regional, diferentes instituciones del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) han realizados esfuerzos para materializar este propósito con la vinculación y apoyo de actores claves regionales e internacionales.

Por una parte, la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), bajo el liderazgo del Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO), ha definido el fortalecimiento de cadenas de valor de carácter transfronterizo como una de sus áreas de acción, liderando así diferentes iniciativas enfocadas a la identificación y fortalecimiento de cadenas regionales de valor de la región SICA. Estos esfuerzos tienen como punto de partida el Foro de Reflexión sobre el Proceso de Integración Económica Centroamericana celebrado el 4 de septiembre de 2014 en Managua, Nicaragua, y en el que se encomendó a la SIECA la realización de un estudio sobre las cadenas de valor regional para fortalecer la complementariedad comercial y productiva de la región y mejorar el posicionamiento de Centroamérica en el comercio mundial.

A partir de este mandato se han planteado las bases para el análisis de cadenas de valor a nivel centroamericano, cuyo fortalecimiento se

Cuadro I.7

Centroamérica: productos priorizados por PRACAMS/SIECA para programa piloto de cadenas de valor en la región

Producto	Líder	Otros países
Carne	Nicaragua	Panamá, Costa Rica
Miel natural	El Salvador	Guatemala, Nicaragua, Honduras
Follaje	Costa Rica	Nicaragua, Guatemala, El Salvador, Honduras, Panamá
Cardamomos	Guatemala	Honduras, El Salvador
Tilapias	Honduras	El Salvador, Costa Rica, Panamá
Camarones	Panamá	Honduras, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Costa Rica

Fuente: Espinoza Valverde, Eduardo y Rodrigo Báez Rodríguez, *Metodología de identificación y selección de cadenas regionales de valor en Centroamérica*, Guatemala: Centro de Estudios para la Integración Económica, 2016.

considera un espacio de política industrial acorde con el contexto económico y social de la región y abre una ventana de oportunidades para el impulso de sectores de la economía con potencial exportador, al tiempo que se generan externalidades positivas para los actores claves vinculados en el proceso de integración económica.

A través del acompañamiento técnico que la CEPAL ha brindado a la SIECA se han registrado avances sustantivos como el desarrollo de la *Metodología de identificación y selección de cadenas regionales de valor en Centroamérica*, que constituye una propuesta técnica de identificación y jerarquización de aquellos sectores productivos de la región que puedan ser sometidos a la metodología CEPAL-GIZ para su fortalecimiento, según metaobjetivos previamente definidos (Oddone y otros, 2014)⁸.

La metodología descrita inició con el análisis de 85 sectores productivos de bienes y 12 sectores de servicios con potencial para el desarrollo de cadenas regionales. Posteriormente, aplicando una serie de indicadores de decisión sobre dichos sectores, y relacionándolos con los metaobjetivos definidos por el COMIECO, se logró construir un índice de selección de cadenas regionales de valor (ISCRV) en el que se jerarquizan los principales 20 sectores de bienes y cinco de servicios con potencial para fortalecer las CRV.

⁸ En el presente documento se realiza una actualización a dicha metodología que puede ser revisada en el capítulo II.

Los resultados de esta metodología fueron presentados en un taller de validación con representantes de los países designados por COMIECO, así como por expertos de instancias especializadas como CENPROMYPE y la Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA). Con esto se buscó generar un mecanismo participativo de validación de los sectores identificados y además se ha llegado al consenso de la selección de al menos tres sectores productivos: viajes (incluido el turismo médico y de salud), preparaciones alimenticias, y servicios culturales y recreativos, especialmente los orientados hacia la animación digital, el cine y la televisión (también conocida como la economía naranja). Otros sectores que lograron un conceso parcial fueron los lácteos y sus derivados y la industria bovina.

Otra de las instituciones en la región que ha mostrado avances en la temática de las CRV ha sido el CENPROMYPE. En este sentido, en 2017 fue aprobada por los jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) la Estrategia Regional de Articulación Productiva MIPYME (ERAP MIPYME). Su objetivo principal es crear las condiciones de entorno favorables para el desarrollo de las MIPYME, incorporando regionalmente la articulación productiva como política activa complementaria de las políticas de desarrollo productivo, y fomentar y mejorar la competitividad, inclusión y participación de estas estructuras productivas en los mercados regionales (CENPROMYPE, 2017). La ERAP MIPYME se organiza en cinco ejes:

- I. Gobernanza y coordinación institucional
- II. Metodología armonizada
- III. Instrumentos de acceso a mercados
- IV. Inclusión de las MIPYME en cadenas de valor
- V. Infraestructura y servicios para las MIPYME

Tal como menciona el CENPROMYPE (2017), la ERAP MIPYME prioriza una serie de sectores desde la perspectiva de las CRV a través del uso de metodologías construidas por CEPAL y del método de tres pasos, que incorpora la identificación de productos-cadenas, analiza el nivel de desarrollo de la cadena en el territorio nacional y regional y la determinación de la viabilidad de incorporar a las MIPYME en la cadena. Las cadenas regionales de valor identificadas a través del análisis de intervención son turismo, madera y muebles, pesca, lácteos, cacao, moda, hortalizas y verduras. Adicionalmente, se incluyen aquellas cadenas globales relacionadas con las industrias 4.0 y las que se enmarcan en el ámbito de las compras públicas.

A partir de esta selección, la estrategia propone veinte pasos para la intervención de sectores o cadenas —con flexibilidad de tiempo y aplicación según la experiencia previa— que abarcan desde la definición de los criterios que permitan priorizar los sectores/productos y encuentros de actores regionales según la gobernanza de la cadena, hasta planes operativos que enmarquen la mejora de la red de infraestructura y servicios orientados a los eslabones más débiles de la cadena.

De acuerdo con el CENPROMYPE (2017), el éxito en la implementación de la ERAP MIPYME no radica en la obtención individual de metas por eje estratégico, sino en la ejecución equilibrada y complementada entre todos los ejes, y en la que la participación de las MIPYME en las cadenas de valor identificadas juega un papel central.

Este documento se corresponde con el Eje II. Metodología armonizada de la ERAP MIPYME, al mismo tiempo que la alianza constituida entre CENPROMYPE, la CEPAL y SIECA persigue realizar una contribución práctica para el análisis y fortalecimiento de cadenas regionales de valor en la región SICA.

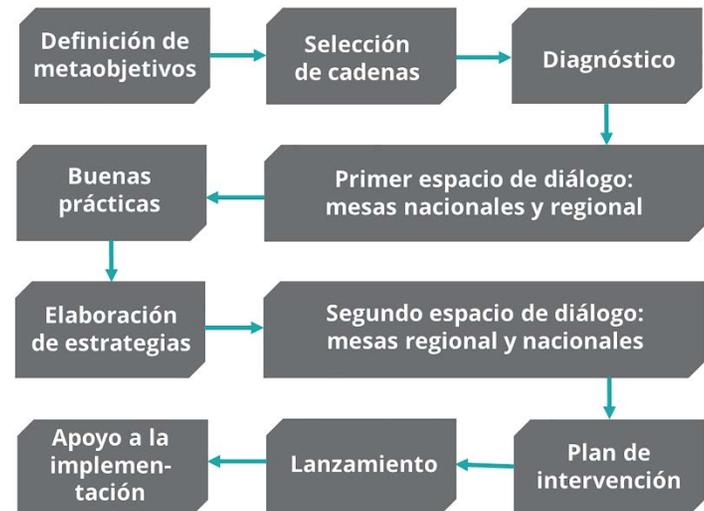
UNA METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DE LAS CADENAS REGIONALES DE VALOR EN LA REGIÓN SICA

Como se planteó en el capítulo anterior, el análisis de las cadenas regionales de valor es de alta importancia para el desarrollo de políticas de transformación y articulación productivas en la región SICA. En este documento se revisa el fortalecimiento de las CRV para su escalamiento. La metodología tiene sus raíces en el *Manual para el fortalecimiento de cadenas de valor* de la CEPAL y FIDA (Padilla Pérez y Oddone, 2016), orientado al mejoramiento de las cadenas de valor nacionales. El presente documento se enfoca en las diferencias entre las cadenas nacionales y las regionales, y pone énfasis en los elementos que requieren una forma diferente de planificar la intervención a escala regional.

Por lo general, los pasos de la metodología en el nivel regional son similares a los que se deben desarrollar en el nivel nacional (véase el diagrama II.1) con algunas modificaciones. Si bien no es un requisito *sine qua non*, se recomienda al lector conocer el manual anterior que se encuentra disponible de manera gratuita en el repositorio de la CEPAL⁹. En las siguientes secciones se presentan los pasos del análisis.

Diagrama II.1

Pasos del análisis de una cadena regional de valor (CRV)



Fuente: Elaboración propia.

A. Definición de metaobjetivos

En el análisis de las CRV el ejercicio de selección es fundamental. Sin embargo, antes de seleccionar una cadena es necesario definir los objetivos finales del trabajo. Los metaobjetivos no solo impactan en la selección de cadenas, sino también en los resultados de las sucesivas etapas que el presente manual expone.

Se entienden los metaobjetivos como la finalidad última, en materia de desarrollo económico y social, que se persigue con el fortalecimiento

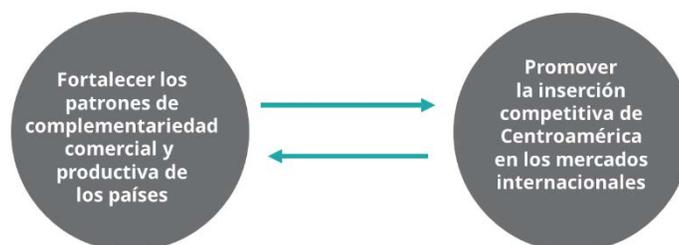
de una cadena. Se espera que los metaobjetivos estén alineados con el plan nacional de desarrollo y las políticas públicas más relevantes, como la industrial y la de ciencia, tecnología e innovación. Algunos ejemplos de metaobjetivos son aumentar el empleo y los salarios reales, impulsar mayores exportaciones, provocar una creciente participación de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) o contribuir a incrementar la producción nacional en las áreas rurales.

⁹ Véase [en línea] <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40662>.

Como ejemplo en la definición de metaobjetivos, y de acuerdo con lo expuesto en la primera sección, el Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO), en el Foro de Reflexión sobre el Proceso de Integración Económica Centroamericana, celebrada el 4 de septiembre de 2014 en Managua, Nicaragua, encomendó la realización de un estudio sobre las cadenas de valor regionales para fortalecer la complementariedad comercial y productiva de la región y mejorar el posicionamiento de Centroamérica en el comercio mundial. Este mandato del COMIECO señala dos metaobjetivos que pueden guiar el trabajo de fortalecimiento de cadenas de valor. Sin embargo, cada caso de estudio requiere de sus propios metaobjetivos que definirán lo que se pretende lograr en el ejercicio de las acciones (véase el diagrama II.2).

El fortalecimiento del mercado intrarregional, que de acuerdo con Trade Map representó solo el 20,5% (incluyendo maquila) de las exportaciones totales de 2017 en la región SICA¹⁰, ofrece una oportunidad para una región constituida por pequeñas economías abiertas altamente dependientes de las exportaciones, y en donde la participación de las MIPYME en las CRV permite desarrollar nuevos espacios de comercio mediante la demanda de bienes y servicios (principalmente intermedios) que pueden ser suplidos regionalmente. La dinamización de las exportaciones y el incremento en los flujos de inversión extranjera directa en la región SICA en los últimos años muestra una relativa capacidad de la región para insertarse de manera exitosa en la dinámica de las cadenas globales de valor (CGV), proceso continuo y en constante evolución.

Diagrama II.2
Ejemplo de metaobjetivos definidos por el COMIECO



Fuente: Espinoza Valverde, Eduardo y Rodrigo Báez Rodríguez, *Metodología de identificación y selección de cadenas regionales de valor en Centroamérica*, Guatemala: Centro de Estudios para la Integración Económica, 2016.

Sobre la base de la instrucción emitida por los viceministros del COMIECO se ha determinado que los dos objetivos orgánicos están circunscritos a fortalecer los patrones de complementariedad comercial y productiva de los países de la región, de manera paralela a la inserción competitiva de la región SICA en su conjunto en los mercados internacionales. Estos metaobjetivos definen, a su vez, los criterios e indicadores que permiten seleccionar aquellos sectores productivos con mayor potencial de encadenamiento.

En la misma línea, en la XLIX Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), celebrada en San José, Costa Rica a mediados de 2017, se aprobó la ERAP MIPYME que busca mejorar “la competitividad, inclusión y el aumento de participación en los mercados por parte de las MIPYME de la región SICA” a través de cadenas regionales de valor¹¹.

¹⁰ El peso del mercado intrarregional para el Subsistema de la Integración Económica representa el 32,4% de las exportaciones totales, de acuerdo con datos de la SIECA.

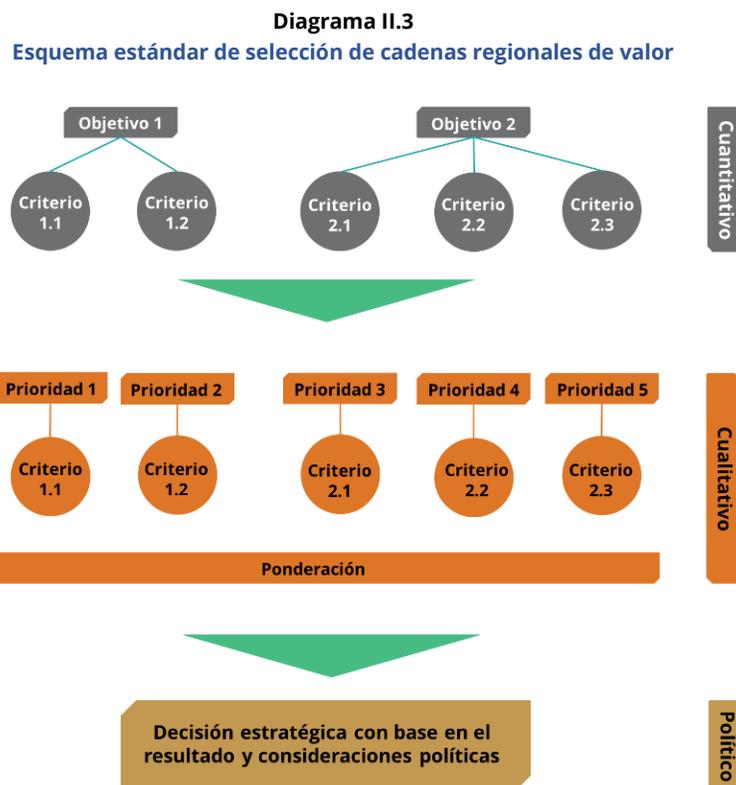
¹¹ CENPROMYPE (2017), *Estrategia Regional de Articulación Productiva MIPYME*, [en línea] <https://issuu.com/cenpromype/docs/estrategia-regional-de-articulacion>.

B. Selección de las cadenas

La selección de una CRV es un punto clave. Para decidir entre todas las potenciales cadenas¹², se requiere un proceso cuidadoso de selección. En este proceso se tienen que combinar tanto criterios cuantitativos como cualitativos, además de consideraciones de carácter político, como se muestra en el diagrama II.3. Las circunstancias de la investigación determinan el universo de cadenas potenciales bajo análisis, bien sea incluyendo la totalidad de los sectores o una selección previa para acotar el proceso de decisión.

La metodología propuesta consiste entonces en un proceso de agregación de información en dos etapas y concluye con un espacio de consulta que busca fomentar el diálogo político entre las autoridades encargadas de la toma de decisión. Los metaobjetivos serán instrumentalizados, en una primera instancia, mediante indicadores cuantitativos que se asocian a un conjunto de criterios de decisión. Estos indicadores permiten la construcción de un índice de tipo compuesto que genera una primera jerarquización de los sectores de acuerdo con la información cuantitativa disponible.

En una segunda etapa se incorporan las dimensiones cualitativas, por lo que se sugiere definir criterios que sean ponderados según su relevancia estratégica y política. Finalmente, el proceso de selección culmina su ciclo con un espacio de diálogo entre los actores políticos encargados del proceso de toma de decisión, quienes representan los intereses específicos de cada país y validan la información y metodología desarrolladas.



Fuente: Elaboración propia.

¹² El ejercicio de seleccionar una cadena de valor puede partir de una base muy amplia de sectores con potencial y con limitaciones de información comparable que permita hacer un análisis exhaustivo de todos los casos. En este tipo de situaciones es coherente delimitar el objeto de estudio y los sectores a ser evaluados con el fin de tener un ejercicio de identificación y selección más preciso.

I. Criterios cuantitativos

El punto de partida en la definición de los criterios de selección de cadenas son los metaobjetivos definidos anteriormente. Para convertir los metaobjetivos en criterios de selección es importante identificar un rango de indicadores para cada uno. El desafío principal es identificar criterios con información disponible para todos los sectores o cadenas y para todos los países incluidos o participantes. Este requerimiento impone límites en los potenciales criterios utilizables.

Ante la existencia de dos o más metaobjetivos, y en ausencia de una instrucción específica sobre cómo ponderar cada uno, es recomendable asumir que ambos tienen el mismo peso. Eso implica que, si los diferentes metaobjetivos no tienen el mismo número de criterios, se necesita una ponderación que otorgue un peso equitativo a los diferentes criterios. Cada criterio, en función de su complejidad o disponibilidad de información, puede constituirse por uno o más indicadores aplicando criterios similares de ponderación equitativa.

En el ejemplo de los metaobjetivos definidos por el COMIECO, los datos de la SIECA ofrecen una mirada detallada que puede iluminar el tema. Sin otra instrucción, el peso de los dos metaobjetivos (la complementariedad productiva y la inserción en mercados internacionales) es igual.

i. Fortalecer los patrones de complementariedad comercial

Este metaobjetivo se refiere a los patrones de complementariedad productiva y comercial que aseguran una preselección de sectores con mayor potencial para la vinculación intraindustrial a través de cadenas. En general se constituye de tres criterios que derivan en los indicadores cuantitativos usados¹³ (véase el cuadro II.1).

Cuadro II.1

Criterios e indicadores seleccionados para el metaobjetivo 1

Criterios	Indicadores
Capacidad exportadora a nivel intrarregional	Comercio intrarregional en millones de dólares Peso del comercio intrarregional en el total exportado
Complementariedad comercial	Índice de complementariedad comercial
Vinculación intrasectorial y transfronteriza	Índice de Grubel y Lloyd Índice de Herfindahl-Hirschman de exportaciones

Fuente: Elaboración propia.

Comercio intrarregional en millones de dólares. El valor total del comercio intrarregional es el principal indicador propuesto para medir

la importancia de un sector. Los datos de la SIECA muestran una gran variedad entre sectores, con un valor máximo en 2017 de 864 millones de dólares en el sector de preparaciones alimenticias. Dicho sector representa un 2,8% del total del comercio intrarregional.

Peso del comercio intrarregional en el total exportado. Con el objetivo de fortalecer la complementariedad comercial entre los países centroamericanos es importante saber qué proporción del comercio a nivel sectorial tiene como mercado de destino a la región. Dicho porcentaje difiere entre sectores, por lo que se observan casos que se enfocan en el comercio con terceros socios como Estados Unidos, la Unión Europea (UE) y México o bien sectores que concentran sus exportaciones en Centroamérica. Existen varios sectores, compuestos por productos como los aparatos médicos, el azúcar y el cardamomo, en los que la totalidad de los flujos comerciales se canalizan a terceros socios. Mientras tanto, hay sectores como la industria porcina, avícola, productos de molinería, pinturas y agua embotellada en los que más de un 90% de las exportaciones son intrarregionales.

Índice de Complementariedad Comercial (ICC). Este indicador refleja la especialización de la región en sectores específicos. Los componentes principales son la especialización de las exportaciones e importaciones del sector. Un valor mayor que uno implica que existe una fuerte complementariedad entre la oferta exportable de un país y la demanda de importaciones de su socio; el índice adopta valores muy altos cuando la especialización exportadora del país en estudio coincide con la especialización importadora del socio. Un valor del ICC próximo a uno indica que la especialización exportadora e importadora de ambos países se asemeja a la mundial y, por lo tanto, el sesgo geográfico en el comercio bilateral no podría explicarse por la existencia de ventajas comparativas.

El resultado refleja que el peso de algunos sectores en las exportaciones (especialmente bananas, piñas y cardamomo) es mucho mayor en la región que en el mundo en su conjunto. Por el lado de las importaciones la región es, en gran medida, similar al mundo en su conjunto, aunque destaca el puntaje alto de especialización en sectores como el maíz y los productos de molinería. El promedio del indicador para todos los sectores es de 4,7, y el resultado más alto es el de las piñas (130,3).

Índice de Grubel y Lloyd (IGL). El Índice de Grubel y Lloyd (IGL) mide la superposición de importaciones y exportaciones de un sector, es decir, el grado en que un país exporta e importa en los mismos sectores; para presentar un resultado equilibrado se utiliza el promedio de los países de la región. El IGL permite cuantificar el grado de comercio intrasectorial del que dispone una economía. Entre más cercano a 1 sea su valor, significa una mayor vinculación a lo interno de los sectores. En el caso contrario, entre más cercano a 0, se interpreta como una mayor

¹³ Esta sección retoma algunos elementos de Espinoza Valverde y Báez Rodríguez (2016), profundizados en De Groot (2018).

intensidad de flujos intersectoriales. Algunos sectores con mayor intensidad de comercio intrasectorial fueron los videojuegos junto con los instrumentos y aparatos de óptica.

*Índice de Herfindahl-Hirschman de exportaciones (IHH)*¹⁴. El Índice de Herfindahl de las exportaciones se calcula entre los seis países de Centroamérica analizados para obtener un resultado que refleje su participación en un sector. El objetivo de este indicador es mostrar el grado de presencia de los países en cada sector, lo que permite identificar aquellos sectores cuya intensidad comercial se concentra en un solo país y por ende goza de menor potencial para el encadenamiento regional. Para efectos del cálculo del *ranking* de cadenas se utiliza el complemento del IHH. En sectores como el de aparatos médicos o el cardamomo las exportaciones se concentran en su mayoría en un solo país (Costa Rica y Guatemala, respectivamente) mientras que en sectores como la industria pesquera, cacao y madera y sus manufacturas, existe un grado de diversificación importante en la participación regular de los países.

ii. Promover la inserción competitiva en los mercados internacionales

El segundo metaobjetivo hace referencia a la necesidad de buscar una mayor integración con la economía global a través de la inserción competitiva en los mercados internacionales (véase el cuadro II.2).

Índice de Ventajas Comparativas Reveladas (IVCR). Representa la ventaja que tiene la región en la producción dentro de sectores específicos en comparación con el mundo. Por ende, toma en consideración la especialización exportadora de cada economía según su sector. El cálculo refleja que la región tiene ventajas importantes en algunos productos como el cardamomo, las piñas y las bananas, en cuyo caso la especialización exportadora destaca sobre el patrón mundial.

Cuadro II.2

Criterios e indicadores seleccionados para el metaobjetivo 2

Criterios	Indicadores
Especialización exportadora	Índice de ventajas comparativas reveladas
Potencial de crecimiento y demanda externa	Crecimiento de las exportaciones extrarregionales Crecimiento de las importaciones mundiales

Fuente: Elaboración propia.

Crecimiento de las exportaciones extrarregionales. El crecimiento de las exportaciones representa el éxito vigente de los diferentes sectores y el crecimiento asociado. El problema es que los resultados de este indicador son muy sensibles a los años incluidos y puede implicar una gran diferencia en función de los años seleccionados. En el caso presente se realizó el cálculo para el período comprendido entre 2006-2017¹⁵. Los sectores con el menor crecimiento son el de las remolachas y el de las cebollas y ajos con un -23% y un -24%, respectivamente. Mientras tanto, sectores como los aguacates y el arroz registraron un incremento en su valor exportado por encima del 30%.

Crecimiento de las importaciones mundiales. El crecimiento de las importaciones mundiales permite evaluar el grado de dinamismo que tiene la demanda externa de los sectores analizados. Para el caso presente también se tomó como referencia el período 2006-2017. A nivel global, las importaciones de verduras y hortalizas y de impresos y manufacturas fueron las de menor dinamismo con una variación del -3,3% y -1,1% respectivamente. Por otra parte, los sectores de videojuegos registraron el mayor crecimiento en la muestra (+19,0%) junto con aguacates (15,1%). En el recuadro II.1 se presentan las expresiones matemáticas de los indicadores seleccionados.

¹⁴ En realidad, se usa 1-IHH, para representar que una cifra mayor implica una mayor participación de países diferentes.

¹⁵ Para reducir la dependencia de años específicos y las variaciones drásticas en los datos, se ha tomado el aumento relativo partiendo del punto medio de los años de la serie, basándose para ello en la función lineal de los datos.

Recuadro II.1

Las definiciones matemáticas de todos los indicadores incluidos

11. Comercio intrarregional

$$\sum X_{R\ total,s,t}$$

donde:

$i_{s,t}$ = valor del indicador en un sector s de S , durante el año t

$X_{R,total,s,t}$ = exportaciones intrarregionales (R) del sector s durante el año t

12. Tasa de exportaciones al mercado intrarregional

$$i_{s,t} = \frac{X_{R,s,t}}{X_{total,t}}$$

donde:

$i_{s,t}$ = valor del indicador en un sector s de S , durante el año t

$X_{R,s,t}$ = exportaciones intrarregionales (R) del sector s durante el año t

$X_{total,t}$ = exportaciones totales durante el año t

13. Índice de complementariedad comercial

$$ICC = \frac{X_{R,s,t}/X_{R,total,t} \cdot m_{R,s,t}/m_{R,total,t}}{X_{M,s,t}/X_{M,total,t} \cdot m_{M,s,t}/m_{M,total,t}}$$

donde:

$X_{s,t}$ = exportaciones de la región (R) o del mundo en su conjunto (M) del sector s en el año t

$m_{s,t}$ = importaciones de la región (R) o del mundo en su conjunto (M) del sector s en el año t

m_{Mt} = importaciones totales del mundo en el año t

X_{Mt} = exportaciones totales del mundo en el año t

14. Índice de Grubel y Lloyd (IGL)

$$i_{s,t} = \frac{\sum_{p=1}^P \frac{IGL_{p,s,t}}{p}}{P} \text{ con}$$

$$IGL_{p,s,t} = 1 - \frac{|m_{p,s,t} - x_{p,s,t}|}{m_{p,s,t} + x_{p,s,t}}$$

donde:

P = número de países

$m_{p,s,t}$ = importaciones del país p en sector s durante año t

$x_{p,s,t}$ = exportaciones del país p en sector s durante año t

15. Índice de Herfindahl-Hirschman¹⁶

$$IHH = 1 - \sum_{p=1}^P \frac{x_{p,s,t}}{\sum_{p=1}^P x_{p,s,t}}$$

donde:

$x_{p,s,t}$ = exportación del país p de P , en el sector s , para el año t

16. Índice de Ventajas Comparativas Reveladas (IVCR)

$$i_{s,t} = \frac{X_{R,s,t}/X_{R,total,t}}{X_{M,s,t}/X_{M,total,t}}$$

$X_{R,s,t}$ = exportaciones de la región (R) del sector s en el año t

$X_{R,t}$ = exportaciones totales de la región (R) en el año t

$X_{M,s,t}$ = exportaciones del mundo del sector s en el año t

$X_{M,total,t}$ = exportaciones totales del mundo

17. Crecimiento de exportaciones extrarregionales*

$$\Delta y_{x\ extra,s,t} = \frac{b}{\hat{y}_{año\ t}}$$

donde:

Δy = variación de la variable

b = pendiente $\hat{y}_{año\ X}$ = Y estimado para la variable de referencia en el año seleccionado

$x_{extra,s,t}$ = exportaciones extrarregionales del sector s , en el año t

18. Crecimiento de las importaciones mundiales*

$$\Delta y_{M\ m,s,t} = \frac{b}{\hat{y}_{año\ t}}$$

donde:

Δy = variación de la variable

b = pendiente

$\hat{y}_{año\ X}$ = Y estimado para la variable de referencia en el año seleccionado

$M_{M,s,t}$ = importaciones mundiales del sector s , en el año t

*Ambos cálculos parten de la función lineal dada por $y=ax+b$, que permite predecir el valor "y estimado" que se obtendría para un valor "x" que no esté en la distribución de datos. Así, la función para la variable de referencia permite visualizar la volatilidad del crecimiento de la variable analizada, en este caso las exportaciones intrarregionales y las importaciones mundiales.

Fuente: Adaptado de De Groot, Olaf J. *La cadena regional de valor de la industria de lácteos en Centroamérica*, México, Naciones Unidas-CEPAL, 2018.

¹⁶ Este es el índice normalizado; sin normalizar se define con la siguiente fórmula:

$$IHH = \sum_{i=1}^N P_i^2$$

iii. Construcción del índice de selección de CRV

El próximo paso en el proceso de la selección de cadenas es combinar los indicadores descritos en lo que se llama el índice de selección de CRV (ISCRV). Su fórmula de cálculo es como sigue:

$$ISCRV = \sum_{i=1}^I w_i * \frac{(i_s - i_{min})}{(i_{max} - i_{min})}$$

donde:

W_i = peso del indicador i

i_s = valor del indicador i en el sector s

i_{min} = valor mínimo del indicador i entre todos los sectores

i_{max} = valor máximo del indicador i entre todos los sectores

Este tipo de transformación es necesaria para asegurar la distribución similar de los indicadores y supone la normalización de los datos en una escala de 0 a 1 en cuyo caso, para efectos de interpretación del ISCRV, entre más alto sea su valor significa que el sector tiene mayor potencial para el desarrollo de encadenamientos regionales.

Para el caso en análisis, la variabilidad y dispersión de los indicadores utilizados representa un desafío para la combinación de los datos (véase el cuadro II.3). En el caso de los indicadores sobre ventajas comparativas reveladas, complementariedad comercial y crecimiento de las exportaciones extrarregionales, el coeficiente de variación para la muestra de datos es superior al resto de los indicadores en estudio.

Cuadro II.3
Distribución de los indicadores en uso

Indicador	Unidad de medida	Promedio	Desviación estándar	Coefficiente de variación
I.1 Comercio intrarregional	Millones de dólares	80,2	171,5	2,1
I.2 Peso del comercio intrarregional en el total exportado	Porcentaje	47,8	35,6	0,7
I.3 Índice de complementariedad comercial	Índice	4,7	15,2	3,2
I.4 Índice de Grubel y Lloyd	Índice	0,3	0,2	0,7
I.5 Índice de Herfindahl-Hirschman	Índice	0,5	0,2	0,5
I.6 Índice de ventajas comparativas reveladas	Índice	12,6	52,1	4,1
I.7 Crecimiento de las exportaciones extrarregionales	Porcentaje	4,4	10,0	2,3
I.8 Crecimiento de las importaciones mundiales	Porcentaje	4,2	3,2	0,8

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de SIECA.

La solución a este problema es realizar una transformación no lineal en el indicador antes de incluirlo en la normalización. La forma más común de hacerlo es tomar el logaritmo de los indicadores con distribuciones excesivamente sesgadas. Para fines de este estudio y debido a la definición de los indicadores se tomó el logaritmo de I más el indicador en los casos de los indicadores mencionados.

El peso de los diferentes indicadores puede ser definido a través de la consulta a especialistas dentro del marco de una reunión de expertos. Sin embargo, en el presente estudio se ha decidido determinarlo cuantitativamente con base en el supuesto de que ambos metaobjetivos tienen el mismo valor. De esta manera se asignó un valor de 10% a los cinco indicadores relacionados con el fortalecimiento de los vínculos comerciales, por lo que en conjunto este metaobjetivo tendría un valor de 50% en el peso global.

Asimismo, se asignó un valor de 16,7% a cada uno de los tres indicadores relacionados con el mercado internacional, por lo que el peso del segundo metaobjetivo equivale al 50% restante. Los resultados de esta primera aproximación cuantitativa del ISCRV arrojan una jerarquía para los 84 sectores en análisis, que se presenta en el Anexo I del presente documento.

2. Criterios cualitativos

Después de la fase cuantitativa, en la segunda etapa se ponderan los resultados anteriores utilizando sobre todo datos cualitativos. El primer paso en esta selección es decidir entre las prioridades potenciales que existen. Esta selección depende de los objetivos que tiene el proyecto de investigación, pero también de la disponibilidad de datos en la selección cuantitativa. Por ejemplo, la participación de las MIPYME es un tema clave para muchos investigadores, pero la disponibilidad de datos

a nivel sectorial presenta dificultades¹⁷. En el diagrama II.4 se presentan algunas opciones de prioridades potenciales para la selección cualitativa. Esta lista no es exhaustiva, pero presenta una primera oferta de posibilidades a considerar para la selección.

Diagrama II.4
Prioridades potenciales para la selección cualitativa



Fuente: Elaboración propia.

Después de elegir las prioridades principales se deben determinar los indicadores. En esta sección se trata sobre todo de criterios cualitativos, pero no únicamente. Por ejemplo, la proximidad geográfica puede tener un indicador cuantitativo dependiendo de la definición del indicador. Una opción cuantitativa sería medir la distancia entre las capitales de los países principales en una cadena, mientras que una

opción cualitativa podría ser un rango de opciones: a) los países principales no son contiguos; b) los países principales son contiguos, pero la ubicación principal de la cadena en los países no es contigua, y c) la ubicación principal de la cadena en los países principales representa una zona continua.

¹⁷ A pesar de que las estadísticas sobre MIPYME en la Región SICA siguen estando incompletas, hay avances importantes para mejorarlas. Una fuente valiosa es el SIRMIPYME de CENPROMYPE que se encuentra disponible [en línea] <http://www.cenpromype-sirmipyme.org/>, donde se concentran importantes estadísticas relevantes con respecto a los MIPYME de la Región SICA. El SIRMYPIME se enmarca en el eje de gestión del conocimiento de la Agenda Regional MIPYME con el objetivo de mejorar la toma de decisiones de los entes rectores de las MIPYME en cada uno de los países miembros del SICA.

Sin embargo, el principal objetivo en esta sección es elegir categorías con opciones cualitativas. En este caso se deben seleccionar tres opciones para cada categoría. Dada la inclusión de muchos temas sobre el “potencial” de un elemento del sector (como la participación de mujeres, el uso de innovación o el crecimiento de empleo), las opciones serán en muchos casos “potencial bajo”, “potencial medio” y “potencial alto”. En el cuadro II.4 se presentan ejemplos de diferentes criterios para algunas prioridades. Se presentan solo las opciones mostradas en el cuadro para los expertos que hacen la clasificación.

Cuadro II.4
Ejemplo de diferentes criterios para algunas de las prioridades seleccionadas

	Bajo	Medio	Alto
Participación potencial de mujeres	Potencial bajo	Potencial medio	Potencial alto
Institucionalidad regional	Institucionalidad débil	Institucionalidad moderada	Institucionalidad consolidada
Número de países participantes	Cinco o más	Dos o menos	Tres o cuatro

Fuente: Elaboración propia.

Se recomienda comparar cuidadosamente las diferentes prioridades. La opción menor siempre tiene que estar en 0, y es recomendable tener una ponderación en que las opciones mayores sumen 100¹⁸. Lo que pase después depende de las prioridades y preferencias de los diseñadores de políticas. Se recomienda no aumentar el peso de una categoría por encima del triple de cualquier otro indicador para balancear los resultados.

En el actual ejemplo de selección de cadenas se utilizan nueve prioridades para crear un índice ponderado (véanse los indicadores en el cuadro II.5). Las dos categorías más importantes (con el mayor peso en la ponderación) son la potencial participación de MIPYME y el potencial crecimiento de empleo. El siguiente nivel de relevancia se

reserva para la participación de las mujeres, la institucionalidad regional del sector y la sostenibilidad ambiental. Los últimos cuatro elementos son la calidad de la infraestructura para MIPYME, el potencial de innovación, el potencial para agregar más valor y el papel de la cadena en la seguridad alimentaria regional. Dichos temas no solo son importantes en sí mismos, sino que también juegan un papel en las potenciales mejoras que se pueden esperar del análisis de la cadena regional de valor.

Uno de los mayores desafíos en el uso de datos cualitativos para la selección de cadenas es acceder a la información necesaria. Muchas variables cualitativas pueden ser opiniones, por lo que es necesario desarrollar una estrategia para recoger dichas opiniones y que sean relevantes y representativas. Se recomienda contar con la asesoría de al menos tres expertos regionales para determinar el grado de concordancia entre ellos.

Un riesgo potencial en la recolección de los datos cualitativos es que requiera mucho trabajo por parte de los expertos o que tome demasiado tiempo. Para reducir este riesgo se puede hacer una preselección con base en los resultados cuantitativos y pedir a los expertos que concentren sus opiniones en una subselección de las cadenas con mayor potencial según la selección cuantitativa.

En el Anexo 2 se presentan los resultados de una selección cualitativa para las cadenas que existen en el sector de preparaciones alimenticias. Este sector es definido en una forma amplia y contiene varias cadenas, entonces no es factible considerarlo como una cadena en sí misma. El ejercicio en el Anexo 2 funciona para mostrar el funcionamiento y la factibilidad del análisis cualitativo.

Para resumir, en el diagrama II.5 se muestra el árbol de decisiones para la selección de una cadena regional de valor bajo las condiciones descritas en secciones anteriores. Este proceso es un ejemplo resultado de los metaobjetivos utilizados. En una situación diferente, tal vez en otra región o con diferentes prioridades, resultaría en una selección diferente.

¹⁸ Es recomendable tener un puntaje lineal en el que los valores mínimos queden en 0, y los valores intermedios queden en el medio entre el 0 y el máximo de la categoría. El cuadro II.5 incluye el puntaje de cada categoría, pero en la presentación a los expertos no se muestra el puntaje específico.

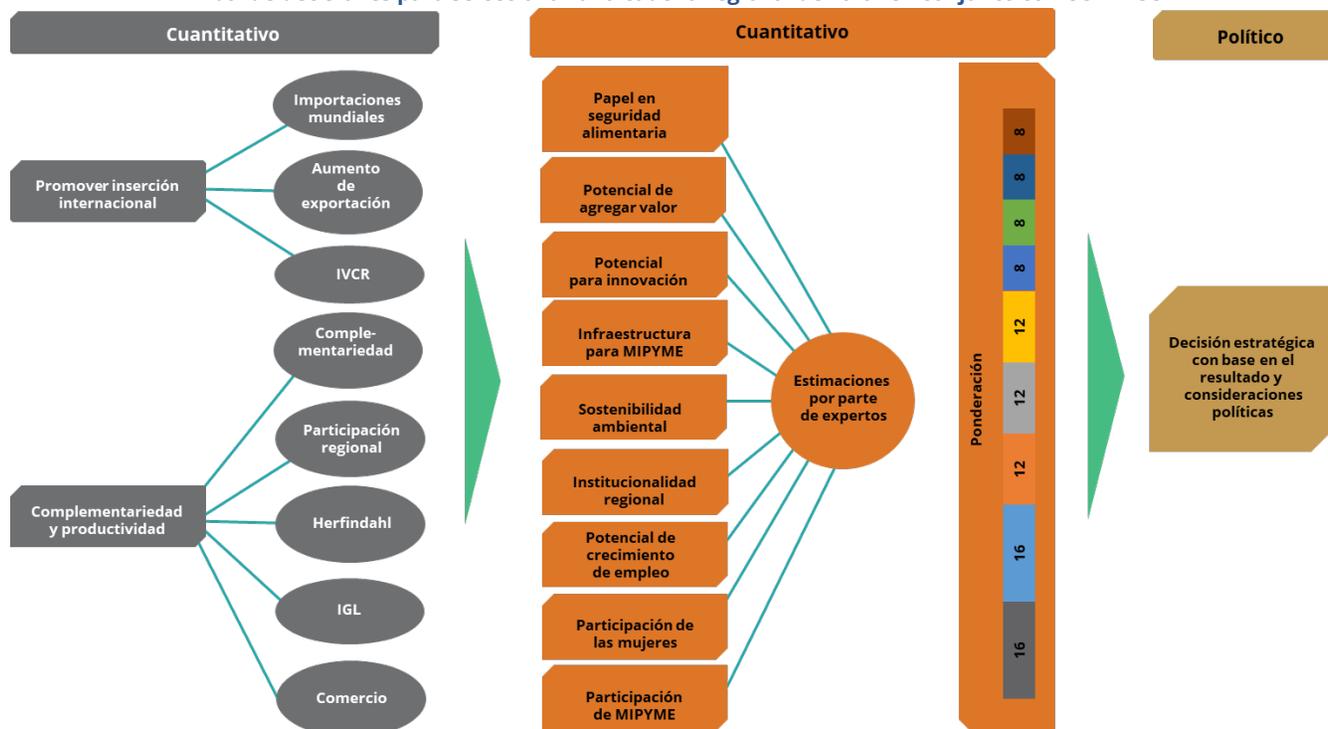
Cuadro II.5
Indicadores cualitativos para la selección de cadenas

	Bajo		Medio		Alto	
Participación potencial de MIPYME	Bajo potencial	0	Medio potencial	8	Alto potencial	16
Potencial crecimiento del empleo	Baja participación	0	Media participación	8	Alta participación	16
Participación de mujeres	Bajo potencial	0	Medio potencial	6	Alto potencial	12
Institucionalidad regional sectorial	Institucionalidad débil	0	Institucionalidad moderada	6	Institucionalidad consolidada	12
Sostenibilidad ambiental y adaptación al cambio climático	Baja	0	Media	6	Alta	12
Infraestructura para MIPYME	Escasa	0	Adecuada	4	Muy buena	8
Potencial para innovación del sector	Bajo potencial	0	Medio potencial	4	Alto potencial	8
Potencial para aumentar valor agregado	Bajo potencial	0	Medio potencial	4	Alto potencial	8
Importancia en seguridad alimentaria	No importante	0	Media importancia	4	Muy importante	8
TOTAL		0		50		100

Fuente: Elaboración propia.

Diagrama II.5

Árbol de decisiones para seleccionar una cadena regional de valor en conjunto con COMIECO

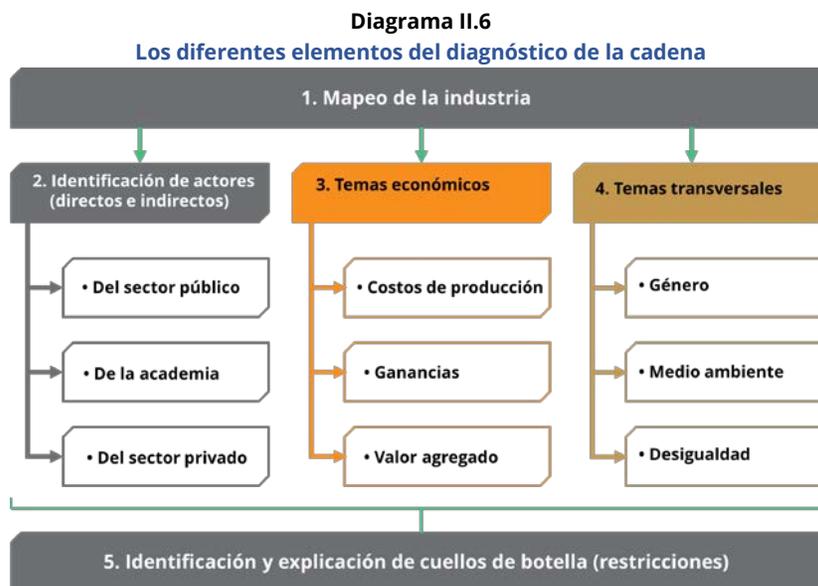


Fuente: Elaboración propia.

C. Diagnóstico de la cadena regional de valor

El diagnóstico de una cadena regional de valor no difiere mucho del diagnóstico de una cadena nacional de valor. Los pasos principales son los mismos, pero con un enfoque ampliado y con mayor atención a los temas transfronterizos. Por ello, es recomendable utilizar el *Manual para el fortalecimiento de cadenas de valor* (Padilla y Oddone, 2016) como guía principal. En esta sección se presenta tanto un resumen de los elementos clave del diagnóstico como las distinciones importantes entre el análisis

nacional y el regional. Los pasos clave se describen en el diagrama II.6. Es deseable que al elaborar el diagnóstico se tengan conocimientos sobre la cadena y el país o los países bajo estudio. Por ello, es recomendable trabajar con especialistas locales que cuenten con una red relevante de contactos y conocimiento detallado de cada uno de los eslabones.



Fuente: Elaboración propia, con base en Padilla Pérez, Ramón y Nahuel Oddone, *Manual para el fortalecimiento de cadenas de valor*, Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).

El primer paso es el mapeo de la industria a nivel nacional en cada uno de los países bajo análisis, seguido por un mapeo que contiene la información a nivel regional. El mapeo tiene que presentar el funcionamiento de la cadena con el análisis de cada uno de sus eslabones. La identificación de los actores principales (el segundo paso) es también parte fundamental del mapeo. En adición a los actores directos como los productores de los insumos principales y los consumidores, también es importante reconocer que existen actores indirectos que crean el entorno de una cadena. El sector público y la academia forman parte de dicho entorno y pueden jugar un papel clave en su organización.

Por otra parte, es necesario considerar los actores a nivel regional, tanto a los vinculados con el sector privado como los propios de la institucionalidad del SICA. En materia de institucionalidad regional es importante sumar esfuerzos con la Comisión Centroamericana de

Transporte Marítimo (COCATRAM), la Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano (OSPESCA), la Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano (SECAC), y la Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA), entre otras. En materia de sector privado se incluye el Comité Consultivo de Integración Económica (CCIE) y demás organizaciones gremiales como el Consejo MIPYME Centroamericano (CMC), la Federación de Cámaras de Comercio del Istmo Centroamericano (FECAMCO), la Federación de Cámaras de Industria de Centroamérica y la República Dominicana (FECAICA), la Federación de Cámaras y Asociaciones de Exportadores de Centroamérica y República Dominicana (FECAEXCA), la Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y la República Dominicana (FEDEPRICAP), o las de carácter sectorial como la Federación Centroamericana de Productores de Lácteos (FECALAC), entre otras.

El tercer paso consiste en analizar los aspectos económicos. Se tienen que identificar claramente los puntos clave como la rentabilidad de la cadena y en cuáles eslabones se concentran las ganancias. Finalmente, es importante identificar el valor agregado existente y las posibilidades que existen para aumentar ese valor a través de intervenciones en el proceso productivo, ganancias de calidad y la incorporación de servicios, entre otras.

El cuarto paso se relaciona con diferentes temas transversales: el papel de las mujeres, el impacto ambiental de la cadena, las restricciones de financiamiento o la desigualdad económica territorial, por ejemplo.

Al finalizar el diagnóstico se identifican las principales restricciones o cuellos de botella que enfrenta la cadena. Las restricciones son los obstáculos que enfrentan los eslabones de la cadena o la cadena en su conjunto (restricciones sistémicas), que impiden su buen funcionamiento o articulación y, por consiguiente, el escalamiento económico y social. A su vez, estos cuellos de botella tendrán un carácter regional o nacional dependiendo del caso.

I. Mapeo

El mapeo es un punto clave para identificar los actores que conforman la cadena y su funcionamiento. En primer lugar, es necesario identificar el eslabón clave en la transformación del producto para luego identificar encadenamientos hacia atrás y hacia adelante. Los encadenamientos identificables pueden ser hacia atrás, como la provisión de insumos, productos intermediarios y equipo, pero también hacia adelante, como en temas de comercialización, servicios y transformación. Se deben tipificar los diferentes actores que participan en el ciclo productivo, incluso al interior de cada uno de los eslabones ya que se puede observar una significativa heterogeneidad intraeslabón que requerirá construir clasificaciones y caracterizaciones *ad hoc*.

El nivel de detalle depende mucho de la cadena. Es posible que un actor o jugador sea tan dominante que su presencia en el análisis sea indispensable. Por ejemplo, en el sector de lácteos, la empresa costarricense Dos Pinos es tan relevante en el mercado regional de Centroamérica que sin su caracterización y detallada descripción no lograría comprenderse la cadena en su conjunto. Sin embargo, esta situación no se presenta en otras cadenas regionales con otras dinámicas de mercado y gobernanza.

Asimismo, una vez que se han identificado los diferentes eslabones de una cadena en un país específico es útil diagramarlos para visualizar su operatoria. Hasta aquí el análisis de una cadena regional no es muy diferente de una cadena nacional, como se muestra en el *Manual para el fortalecimiento de cadenas de valor* (págs. 51-71). En el diagrama II.7 se muestra un ejemplo de la cadena de valor de los lácteos.

El siguiente paso es combinar las cadenas nacionales de los diferentes países en un mapeo regional. En el análisis entran nuevos

eslabones e instituciones del entorno como el transporte internacional, los servicios transfronterizos y los servicios aduaneros. El papel que juegan las autoridades también cambia en el sentido de que los gobiernos pueden apoyar a sus empresas nacionales con la comercialización internacional y gobiernos externos entran como reguladores o con otro tipo de vínculo.

La integración de los mapeos nacionales en uno regional ofrece una oportunidad para validar los mapeos nacionales de los diferentes países, y también invita a una primera identificación de cuellos de botella y de algunas (buenas) prácticas de otros países. Sin embargo, para optimizar la eficiencia y el autoaprendizaje, es recomendable seguir una estrategia de abajo hacia arriba, lo que significaría que en cada país se debe realizar un mapeo nacional de forma independiente para luego integrarlo en el mapeo regional, con el fin de garantizar la incorporación de todos los eslabones, conocer sus interrelaciones regionales y así evaluar la participación efectiva de cada país en la cadena regional.

Además de la identificación de los actores locales, también se requiere de un análisis al nivel regional en el que otros actores juegan papeles importantes. Debe considerarse el papel de los servicios aduaneros, tanto privados como públicos, por ejemplo, así como los servicios financieros para exportadores, de logística y transporte, entre otros. Para la identificación de actores a nivel regional se deben tomar en cuenta las asociaciones o gremios públicos o privados existentes. Por lo general, la región SICA cuenta con un gran número de organizaciones que pueden ser importantes fuentes de información y estarán gustosas de dar su opinión y participar del análisis y las mesas de diálogo.

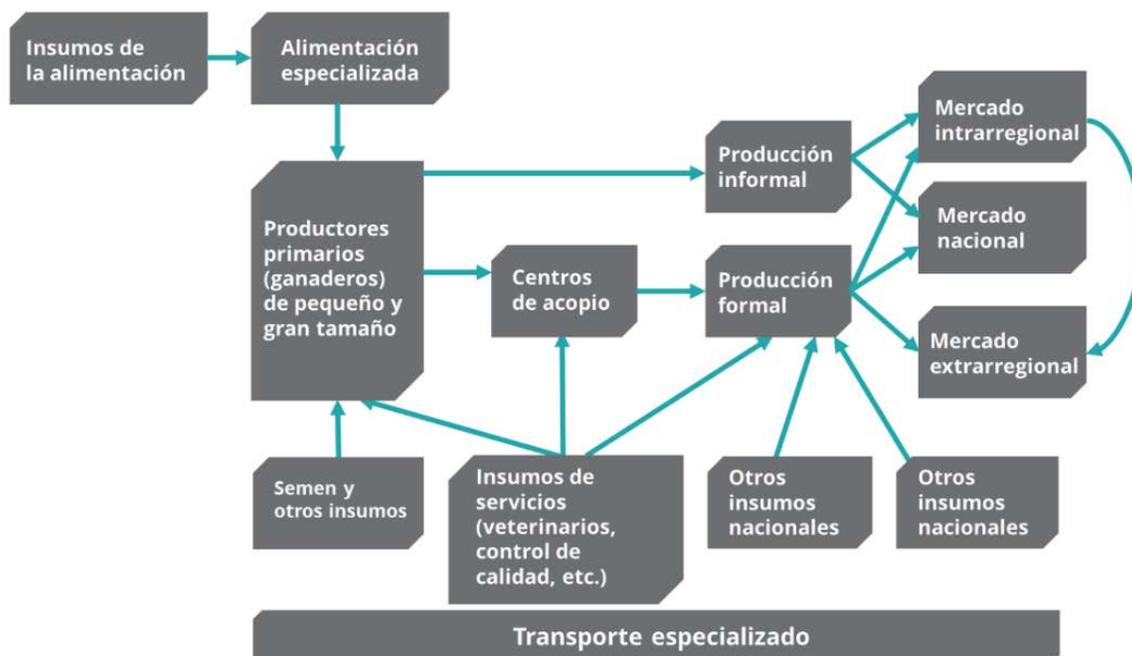
2. Análisis económico y multinivel

En este segmento se propone un conjunto de preguntas específicas para identificar los elementos relevantes para caracterizar los componentes económicos de las cadenas, incluyendo los siguientes puntos, entre otros:

- a) Los costos de producción de cada eslabón por tipología de actor, incluyendo los costos de las importaciones de insumos o bienes intermedios.
- b) Los márgenes de ganancias de cada eslabón por tipología de actor y la distribución de dichas ganancias. Los sueldos percibidos por los trabajadores en cada eslabón.
- c) El proceso de creación del valor agregado en la cadena y su distribución por eslabón.
- d) La gobernanza y las posibilidades de escalamiento socioeconómico.
- e) La competitividad de la cadena frente a la competencia de productos similares e importaciones.
- f) La capacidad de aumentar la producción y exportar a la región y a nivel internacional.

Diagrama II.7

Cadena regional de los lácteos: ejemplo de un mapeo en la región SICA



Fuente: De Groot, Olaf, *La cadena regional de valor de la industria de lácteos en Centroamérica, México*, Naciones Unidas-CEPAL, 2018.

Una buena opción para analizar los aspectos económicos de una cadena es realizar un análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas), como se muestra en el cuadro II.6. Las fortalezas y debilidades reflejan temas que pertenecen a la cadena, resumen sus aspectos positivos y negativos y son de naturaleza interna a la cadena, por lo que es posible incidir sobre ellos para mejorar la competitividad. Las oportunidades y amenazas, al contrario, son factores externos a la cadena y aunque puede ser difícil incidir sobre ellas, identificarlas permite pensar en estrategias para aprovecharlas (en caso positivo) o superarlas (en caso negativo).

En Padilla Pérez y Oddone (2016, recuadro III.1), se propone un conjunto de preguntas específicas para identificar los componentes económicos de las cadenas y los diferentes niveles de análisis. Aunque esta base de preguntas es pertinente para replicar el análisis en una cadena regional de valor, se recomienda tomar en cuentas los ajustes necesarios para incorporar la dimensión del comercio transfronterizo. Se reproduce la información en el recuadro II.1.

Cuadro II.6

El análisis FODA y su aplicación en cadenas de valor

Fortalezas	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> • Internas a la cadena • Capacidades distintivas de la cadena que le dan ventajas/competitividad frente a competidores • Posibilidad de ser incrementadas 	<ul style="list-style-type: none"> • Externas a la cadena • Factores positivos, favorables y explotables • Posibilidad de ser aprovechadas
Debilidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> • Internas a la cadena • Posición desfavorable ante la competencia • Carencia de recursos, falta de habilidades, deficiencias en actividades • Posibilidad de ser disminuidas 	<ul style="list-style-type: none"> • Externas a la cadena • Atentan contra la permanencia competitiva de la cadena (factores económicos, sociales, tecnológicos y políticos) • Posibilidad de ser neutralizadas

Fuente: Padilla Pérez, Ramón y Nahuel Oddone, *Manual para el fortalecimiento de cadenas de valor*, Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), 2016, pág. 59.

Recuadro II.1

Preguntas base para la elaboración del mapeo y el diagnóstico

A través del mapeo se reconocen los actores y las relaciones objeto de estudio en el interior de los eslabones y se determina qué información se necesita reunir y dónde se llevará a cabo el trabajo de campo.

Batería de preguntas

- ¿Cuál es el núcleo de la cadena de valor (proceso de transformación clave de la cadena)?
- ¿Cuáles son los principales insumos demandados por el núcleo de la cadena (materia prima, componentes, bienes intermedios)?
- ¿Cuáles son los requerimientos de maquinaria y equipo del núcleo de la cadena?
- ¿Cuáles son los canales de comercialización y distribución del principal producto o servicio de la cadena?
- ¿Quiénes son, por sexo, los consumidores del producto o servicio central de la cadena?
- ¿Cuáles son las características principales de los productos o servicios de cada eslabón, en particular los factores de producción utilizados y el ciclo de vida?

NIVELES DE ANÁLISIS

Contexto	Económico	Mercado y conocimientos tecnológicos
<p>Consideraciones generales de la cadena en cuanto al contexto sectorial, nacional, regional e internacional</p> <p>¿Cuáles son las tendencias nacionales que caracterizan al sector en el que se inserta la cadena (producción, empleo, comercio exterior, principales empresas, grado de concentración)?</p> <p>¿Cuáles son las tendencias internacionales del sector al que pertenece la cadena de valor (producción, empleo, comercio, principales empresas, grado de concentración)?</p> <p>¿Cuál es la dinámica tecnológica del principal bien o servicio de la cadena (nuevas tecnologías de producto o proceso que podría influir en el comportamiento de la cadena)?</p>	<p>En cuanto a producción, inversión y distribución territorial</p> <p>¿Cómo ha evolucionado la estructura de la cadena en los últimos cinco años? En especial, ¿han surgido o han desaparecido nuevos actores?</p> <p>¿Cuál es el origen del capital en cada uno de los eslabones (dominio de empresas nacionales o extranjeras)?</p> <p>¿Cuál es el tipo de empresa (grande, media, pequeña, micro) más frecuente en cada uno de los eslabones de la cadena?</p> <p>¿Cuál es la dinámica de generación/desaparición de empresas en cada uno de los eslabones de la cadena?</p> <p>¿Cuál es el nivel de producción (valor de ventas, valor agregado) de la cadena?</p> <p>¿Cómo ha evolucionado la producción de la cadena en los últimos cinco años?</p> <p>¿Se han hecho inversiones significativas en los últimos cinco años en los eslabones de la cadena de valor (compra de activos, inversión en infraestructura, entre otros)?</p> <p>¿Cuál es la distribución territorial de los actores y eslabones de la cadena de valor en el país o la región?</p> <p>¿Qué características tienen los vínculos comerciales en la cadena? Por ejemplo, ¿el productor también se encarga de la comercialización?</p> <p>¿Qué características tienen los vínculos logísticos? Es decir, ¿qué costos acarrearán y quién los cubre? Por ejemplo, ¿el productor también se encarga del transporte?</p>	<p>En lo que respecta al análisis de mercado</p> <p>¿Quiénes son, por sexo, los consumidores principales de la cadena, nacionales o internacionales?</p> <p>¿Cuáles son, diferenciado por sexo, las características principales de los clientes en términos de poder de compra, localización geográfica, hábitos y costumbres, y elementos sociodemográficos?</p> <p>¿Cuáles son las tendencias actuales y proyectadas del consumo de los productos de la cadena en los mercados principales de destino?</p> <p>¿Quiénes son los principales competidores de la cadena, nacionales o internacionales?</p> <p>¿Cuáles son las características de los competidores en términos de origen del capital, capacidades tecnológicas y productivas, y participación de mercado, entre otros?</p>

NIVELES DE ANÁLISIS		
Contexto	Económico	Mercado y conocimientos tecnológicos
	<p>¿Qué forma de transporte se utiliza para la comercialización de los productos y servicios de la cadena?</p> <p>¿Qué características tiene el proceso de producción (describir los pasos)?</p> <p>¿Cuáles son las principales tecnologías usadas (maquinaria y equipo, conocimientos especializados, entre otros)?</p> <p>Con relación al empleo</p> <p>¿Cuál es el empleo (número de empleados permanentes y temporales diferenciado por sexo) generado por cada uno de los eslabones de la cadena y cuál es su distribución por empresa en el interior de cada eslabón?</p> <p>¿Qué tipo de empleo se crea en la cadena diferenciado por sexo, distinguiendo entre calificado y no calificado, y nivel de educación?</p> <p>¿Cuál ha sido la evolución del empleo en cada eslabón de la cadena en los últimos cinco años?</p> <p>¿Cuál es el salario promedio pagado en cada eslabón?</p> <p>¿Cuál ha sido la evolución de los salarios promedio ofrecidos en los últimos cinco años?</p> <p>¿Cuál es la participación femenina en la cadena?</p> <p>¿Qué ventajas comparativas tiene el trabajo femenino en la cadena?</p> <p>¿Qué diferencias de género existen en materia de salarios y apropiación del valor generado?</p> <p>Por lo que respecta al comercio exterior</p> <p>¿Cuál ha sido el nivel de las exportaciones del producto final de la cadena en los últimos tres años? En caso de que más de un eslabón exporte un bien final o intermedio, considerar las exportaciones de cada uno.</p> <p>¿Cuál es la participación de la cadena (producto final) en los principales mercados de destino (competitividad exportadora)?</p> <p>¿Cómo ha evolucionado la demanda externa por el producto final de la cadena? Es decir, ¿se ha incrementado o reducido en los últimos cinco años la demanda por el producto final de la cadena?</p> <p>¿Cuál ha sido la evolución de las importaciones y su origen, para aquellos eslabones de la cadena que así lo requieran, en los últimos cinco años?</p>	<p>¿Cuáles han sido las estrategias desarrolladas por los competidores para el acceso a nuevos mercados?</p> <p>¿La cadena resulta favorecida por acuerdos comerciales internacionales (aranceles, cuotas, entre otros)?</p> <p>¿Cuáles son las condiciones arancelarias aplicables a los principales productos de la cadena?</p> <p>En cuanto a los requerimientos y estándares de mercado</p> <p>¿Cuáles son los estándares de calidad que deben cumplir los productos de la cadena?</p> <p>¿Qué normas y parámetros nacionales o internacionales rigen la producción y la comercialización de los principales productos de la cadena?</p> <p>¿Existe conciencia entre los actores de la cadena sobre el cumplimiento de reglas, normas y estándares?</p> <p>Con respecto a conocimientos tecnológicos</p> <p>¿En los eslabones de la cadena se realizan actividades formales e informales de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i)?</p> <p>¿Cuántas de ellas cuentan con apoyo público?</p> <p>¿Cuáles son las principales fuentes de conocimiento de cada uno de los eslabones de la cadena (universidades, centros de investigación, consultoría, reclutamiento de recursos humanos especializados, entre otros)?</p>

NIVELES DE ANÁLISIS		
Contexto	Económico	Mercado y conocimientos tecnológicos
	<p>¿Se importan productos similares o sustitutos a los producidos por la cadena? En caso afirmativo, ¿de qué países provienen?</p> <p>¿Existen barreras para la comercialización y distribución (costos, disponibilidad, infraestructura, entre otros)?</p> <p>En materia de competitividad, costos y márgenes de ganancias</p> <p>¿Cuáles son los factores centrales de competitividad de los eslabones de la cadena? En otras palabras, ¿con base en qué estrategia o ventaja comparativa compiten (conocimientos tecnológicos o de mercado, bajos costos laborales, localización geográfica, participación en redes, acceso a recursos naturales, entre otros)?</p> <p>¿Qué factores endógenos (recursos humanos, capacidades tecnológicas y productivas, capital) y exógenos (regulaciones, barreras a la entrada, falta de oferta de financiamiento) limitan la competitividad de cada eslabón de la cadena?</p> <p>¿Cuáles son los costos de producción promedio en cada eslabón de la cadena?</p> <p>¿Cuáles son los márgenes de utilidad promedio en cada eslabón de la cadena?</p> <p>¿Qué barreras se afrontan para la obtención de financiamiento en los eslabones de la cadena (falta de garantías, altas tasas de interés, ausencia de instrumentos financieros adecuados, escasez de fondos en el sector financiero formal)?</p> <p>¿Cuáles son los costos por entrar en la cadena (por ejemplo, costos de inversión y de operaciones para comenzar el negocio)?</p>	<p>¿Cuáles son los mecanismos para la transferencia de conocimientos y tecnologías a los eslabones de la cadena?</p> <p>¿Existe una oferta de enseñanza técnica o superior enfocada en la cadena?</p>
NIVELES DE ANÁLISIS		
Gobernanza	Organizaciones de apoyo	Medio ambiente
<p>¿Qué estructura presenta la cadena (dominada por compradores, proveedores, intermediarios, entre otros)?</p> <p>¿Quiénes son los eslabones o actores dominantes en la cadena?</p> <p>¿Qué tipo de relaciones de poder ejercen los eslabones dominantes (proveeduría, compra, conocimientos,</p>	<p>¿Cuáles son las principales organizaciones públicas que participan o apoyan la cadena de valor?</p> <p>¿Qué tipo de incentivos y apoyos, incluyendo los fiscales, existen para la cadena de valor?</p> <p>En particular, ¿hay incentivos para la investigación, los programas de cooperación, el diseño de productos o la incorporación de nuevas tecnologías?</p> <p>¿Existe apoyo público para tener acceso a más y mejores condiciones de financiamiento?</p>	<p>Las preguntas más comunes en el análisis de cuestiones ambientales en el desarrollo de cadenas de valor se relacionan con los siguientes aspectos</p> <p>¿De las actividades de producción y procesamiento de la cadena se desprenden impactos ambientales negativos?</p>

NIVELES DE ANÁLISIS		
Gobernanza	Organizaciones de apoyo	Medio ambiente
<p>acceso a redes, fijación de precios estándares, financiamiento)?</p> <p>¿Cuál es la naturaleza de las relaciones (formales e informales) entre los distintos eslabones (vertical y horizontal)? ¿Con qué frecuencia y calidad ocurren estas interacciones?</p> <p>¿Cuál es la participación de cada uno de los eslabones en el valor agregado total de la cadena? ¿Se observan esquemas formales o informales de asociación en la cadena (cooperativas, asociaciones gremiales, cámaras)?</p> <p>En caso de que la cadena se halle internacionalizada, ¿está integrada en redes globales?</p> <p>¿Cómo están organizadas las redes globales en las que participa la cadena de valor?</p> <p>¿Se observa una integración vertical u horizontal a lo largo de la cadena?</p> <p>¿Operan agrupaciones y redes de aglomeración industrial y de especialización en la cadena?</p> <p>¿Cuáles son las prácticas comunes de comunicación e intercambio de información en la cadena?</p> <p>¿Qué grado de confianza existe entre los actores dentro de cada eslabón y a lo largo de la cadena?</p>	<p>¿Se han establecido acuerdos con universidades o escuelas técnicas en materia de educación y capacitación?</p> <p>¿Se sostienen vínculos con universidades o centros de investigación en materia de investigación, desarrollo e innovación?</p> <p>¿Existen cámaras o asociaciones que agrupen y representen a los actores del eslabón central de la cadena? En caso afirmativo, ¿cuáles son sus funciones?</p> <p>¿Se dispone de una oferta de servicios especializados de apoyo a la cadena (certificaciones, asistencia técnica o mercadotécnica)?</p>	<p>¿Cuáles son las fuentes de energía que se emplean y cuál es la eficiencia del uso de energía en los diferentes eslabones de la cadena?</p> <p>¿Cuál es la gestión del recurso agua utilizada en los diferentes eslabones de la cadena?</p> <p>¿Qué tipo y cantidad de productos químicos se aplican en los diferentes procesos de la cadena?</p> <p>¿Qué residuos se arrojan al medio ambiente y cómo es su gestión en los diferentes eslabones?</p> <p>¿Se originan gases de efecto invernadero u otras emisiones contaminantes en los procesos de producción de los eslabones?</p> <p>¿Qué otra fuente potencial de contaminación se reconoce como, por ejemplo, acidificación y eutrofización?</p> <p>¿Las empresas están desarrollando medidas de mitigación o adaptación al cambio climático?</p> <p>¿El cambio climático está afectando las actividades de la cadena?</p> <p>¿Se están tomando medidas para mitigar el impacto del cambio climático en las actividades de la cadena?</p>
Restricciones		
<p>Análisis FODA (Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) (véase el cuadro II.6)</p> <p>¿Cuáles son las principales restricciones sistémicas de la cadena?</p> <p>¿Cuáles son las restricciones que enfrenta cada eslabón?</p> <p>¿Se han desarrollado acciones públicas o privadas para enfrentar las restricciones?</p>		
<p>Fuente: Padilla Pérez, Ramón y Nahuel Oddone, <i>Manual para el fortalecimiento de cadenas de valor</i>, Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), págs. 55-59, 2016.</p>		

Un tema específico que merece su propia atención es la gobernanza de la cadena. Siguiendo la definición de Gereffi y otros (2005), la gobernanza de una cadena está determinada por tres variables principales: la complejidad de las transacciones, la capacidad de codificar dichas transacciones y las capacidades de los proveedores. El acceso a información, la capacidad de financiamiento y el desarrollo tecnológico cumplen un papel determinante sobre estas tres variables enumeradas por Gereffi y otros (2005), aunque no son necesariamente las únicas variables intervinientes.

La gobernanza no solo dicta las relaciones entre proveedores y productores, sino también el papel que tiene que jugar el gobierno y las organizaciones gremiales del sector. Como se mencionó, es recomendable que el diagnóstico de la cadena se realice de forma separada en cada país antes de iniciar el trabajo regional. La identificación de las fortalezas y retos permitirá encontrar los desafíos comunes, lo que constituye la base de los siguientes pasos cuyo objetivo es la identificación de los cuellos de botella de la cadena. El diagnóstico regional permitirá identificar oportunidades de sinergia entre diferentes países, por ejemplo, si un país importa insumos extrarregionales que son producidos en un país centroamericano vecino, sería importante identificar el impedimento que ha evitado la conformación de una cadena productiva directa entre esos países.

El análisis regional de las cadenas de valor enfrenta el desafío de la comparabilidad de los datos entre los países socios. Es posible que definiciones relevantes difieran entre países para datos como ingresos, rentabilidad y costos específicos. Por ello, para realizar el análisis comparativo entre los países de la región, se tiene que poner más esfuerzo en construir bases de datos que usen las mismas definiciones. Una manera de resolver este desafío para casos específicos es usar datos de instituciones internacionales como la CEPAL, el Banco Mundial, la OIT, SIECA o CENPROMYPE y que son, por lo general, comparables entre países.

3. Análisis de temas transversales priorizados

Los temas transversales pueden jugar un papel importante en el análisis y el fortalecimiento de las cadenas de valor regionales. Existen grandes oportunidades para fomentar sinergias en el mejoramiento de temas transversales con el objetivo de reducir brechas de desigualdad. El análisis de brechas se orienta en los principales aspectos que estructuran la desigualdad (el nivel de ingreso, el género, la etapa del ciclo de vida y el territorio, entre otros). De acuerdo con la CEPAL (2016), con frecuencia las múltiples dimensiones de la desigualdad se encadenan, entrecruzan y potencian entre sí, afectando particularmente a determinados grupos de población. La CEPAL (2018) sostiene que la desigualdad es ineficiente y resolver temas de desigualdad puede ser una manera de impulsar el crecimiento económico y mejorar el desarrollo productivo de una región. En esta línea es oportuno diseñar políticas que prevengan la potenciación de las desigualdades y generen

escalamiento económico y social para las poblaciones. Entre los temas transversales se destacan los siguientes:

- a) **Desigualdad salarial.** Es importante considerar si los ingresos de los trabajadores les permiten vivir su vida con dignidad. Según la OIT: “el trabajo decente sintetiza las aspiraciones de las personas durante su vida laboral. Significa la oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres” (OIT, 2007, pág. 4). El escalamiento social en las CRV puede contribuir a reducir la brecha salarial entre los empleados directos e indirectos de la cadena y con la sociedad.
- b) **Género.** La participación de hombres y mujeres en el proceso productivo es importante en muchas cadenas y los papeles tradicionales pueden ser un impedimento para el desarrollo exitoso de una cadena específica. Esta cuestión no es solo importante por su naturaleza, sino también por el efecto que puede tener la desigualdad de género en el funcionamiento de la cadena. Como sostuvieron Padilla y Oddone (2016) con base en Ramírez Agüero y otros (2012), el dilema de lograr economías de escala a partir de la empresariedad femenina requiere la promoción de estrategias de integración en cadenas de valor así como fortalecer su participación y liderazgo en pequeñas y medianas empresas, en la dirección de grandes empresas por mujeres a partir de su capital económico y relacional, como una estrategia efectiva para la toma de decisiones en los procesos de gobernanza (Mayoux y Mackie, 2007).
- c) **Jóvenes y adultos mayores.** La inclusión de los jóvenes y adultos mayores en el proceso productivo es de gran importancia para lograr una sociedad equitativa y exitosa. En una cadena de valor dicha inclusión significa la capacitación de jóvenes con miras al desarrollo de largo plazo de la cadena, así como el aprovechamiento de la experiencia y fortalezas de los adultos mayores, o la reinserción de los adultos mayores en otras cadenas de valor a partir de formación andragógica y los procesos de redefinición de los perfiles profesionales (*reprofiling*). Es importante reiterar que la capacitación (*life-long learning*) es importante para todos, independiente de su edad, sobre todo la estimulación de la innovación y la adaptación tecnológica de una cadena.
- d) **Medio ambiente.** En un mundo que sufre el cambio climático, especialmente en la región SICA (CEPAL, 2011), no es factible analizar una cadena productiva sin tomar en cuenta los temas medioambientales. El éxito de una cadena requiere de una producción sustentable; productos con bajo impacto ambiental

pueden obtener precios elevados en el mercado (internacional) y la optimización del uso de diferentes insumos puede contribuir a ahorros para el productor. Independientemente de la cadena y el tipo de industria, es posible incorporar múltiples elementos transversales durante el ciclo del proyecto. Algunos elementos de sostenibilidad ambiental incluyen el uso eficiente de energía y agua, la promoción de uso de energías renovables, el manejo de aguas residuales, la promoción de procesos productivos con cero desechos, optimización de procesos para el uso eficiente de materias primas, la adecuación de infraestructuras a las características medioambientales de la zona y protección de ecosistemas vulnerables, entre otros. Además de promover prácticas ambientalmente sostenibles, estos elementos contribuyen a una adecuada gestión de riesgo de desastres, que se complementa con actividades como el análisis de amenazas y riesgos antes de desarrollar infraestructura, cumplimiento de normas de construcción, incorporación de medidas de adaptación al cambio climático, y mejora de procesos productivos que permitan la continuidad del servicio o producción ante un desastre. En general, destaca la importancia de implementar proyectos integrales que se alejen del trabajo en silos, ya que así se hace mejor uso de los recursos y se promueve el diálogo y trabajo multisectoriales.

- e) **Bienestar animal.** En cadenas productivas específicas que trabajan con animales de producción, el bienestar animal tiene una importancia creciente. No es solo un tema de importancia social, sino también un tema que podría formar una fortaleza económica. Primero, en el mercado internacional, el consumidor está dispuesto a pagar más por productos con mejor bienestar animal. Segundo, a pesar de que el tema aún debe aumentar su importancia en la región SICA, las tendencias globales muestran que los consumidores son más exigentes en este tema. Los negocios que puedan anticipar los cambios que las tendencias globales están generando tendrán una oportunidad de valor económico a su alcance.

Los temas transversales son importantes para conectar el funcionamiento de la cadena con los metaobjetivos y con otros intereses de relevancia pública, los que además cuentan con efectos económicos positivos. La información necesaria para el análisis de los temas

transversales viene de las mismas entrevistas con los actores principales del sector y de bases de datos nacionales e internacionales. Las recomendaciones de la subsección previa sobre la comparabilidad internacional de datos también se aplican en esta área. De igual manera, los datos de la CEPAL, la OIT o del Banco Mundial pueden formar una base importante para el análisis dada su comparabilidad internacional.

4. Identificación de cuellos de botella

El objetivo principal del diagnóstico es identificar cuellos de botella o restricciones que inhiben el buen funcionamiento de la cadena regional de valor. Los pasos anteriores sirven para recopilar la información necesaria. Esta acumulación de información tiene dos componentes principales: las estadísticas de nivel macro que describen la cadena en términos generales y las entrevistas con los participantes de la cadena que ofrecen una mirada más detallada e información más específica a nivel micro.

La organización de las entrevistas a personas expertas conocedoras de la cadena, como se destaca en el *Manual para el fortalecimiento de cadenas de valor*, contribuye también a la identificación de los cuellos de botella o restricciones. Es importante entrevistar representantes de cada eslabón de la cadena, desde proveedores de insumos y servicios primarios, hasta las autoridades con capacidad de análisis y toma de decisiones complejas a nivel nacional e internacional. Los cuellos de botella que se podrían identificar tienen que ver con la productividad, la llegada al mercado de los productos, la falta de aprovechamiento de oportunidades y los desafíos sociales.

Aunque el tema principal del análisis es de carácter regional, es muy probable que se encuentren cuellos de botella tanto al nivel nacional como al nivel regional, y tanto a nivel sistémico como por eslabón. En el cuadro II.7 se encuentran ejemplos de diferentes tipos de desafíos que requieren estrategias nacionales o regionales. La naturaleza de un cuello de botella o restricción (nivel nacional o nivel regional) es independiente de la búsqueda de estrategias para resolver el desafío.

Para aprovechar mejor el análisis se presentan los dos tipos de cuellos de botella, tanto los nacionales como los regionales. En el siguiente paso, los diferentes actores de la cadena conocen los resultados del análisis y los validan. A modo de ejemplo, en el cuadro II.8 puede verse una serie de ejemplos de restricciones o cuellos de botella.

Cuadro II.7

Ejemplos de cuellos de botella (restricciones) nacionales y regionales que requieren estrategias nacionales y regionales

		Cuellos de botella (restricciones)	
		Nacional	Regional
Estrategias	Nacional	Cadena de frío débil para el transporte de leche en un país	Dificultad de exportar por altos costos de los trámites fronterizos en el país de origen
	Regional	Poca agregación de valor en la cadena por falta de innovación	Falta de reconocimiento recíproco de estándares fitosanitarios entre diferentes países de la región

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro II.8

Ejemplos de cuellos de botella (restricciones) encontrados en cadenas regionales de valor

Nacionales	Regionales
Baja capacidad de inversión	Falta de reconocimiento recíproco de estándares fitosanitarios
Bajo nivel de innovación	Alta dependencia en insumos importados
Escaso desarrollo de habilidades gerenciales	Procesos transfronterizos con alta complejidad
Baja calidad de la producción	Fuerte competencia extrarregional
Impacto negativo en el medioambiente	Susceptibilidad al cambio climático del sector
Baja rentabilidad	Altos aranceles
Procesos complejos para trámites y licencias	Apoyo gubernamental débil para exportación

Fuente: Elaboración propia y Padilla Pérez, Ramón y Nahuel Oddone, *Manual para el fortalecimiento de cadenas de valor*, Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), 2016.

D. Los espacios de diálogo

En la metodología para el fortalecimiento de cadenas de valor es medular la construcción de espacios de diálogo entre los actores de la cadena, como se explica en Padilla y Oddone (2016). El objetivo de estos espacios es que el diagnóstico y las estrategias se validen de manera participativa, y de esta manera se creen los consensos necesarios para solucionar los cuellos de botella encontrados. Los espacios de diálogo se organizan con el apoyo de las instituciones nacionales y de los actores relevantes en la cadena. La experiencia previa muestra la fortaleza de este diálogo en la creación de consensos y la adopción común de las estrategias propuestas en el análisis.

En el caso de las CRV, los espacios de diálogo son más complejos debido a su naturaleza multipaís y multiactor, pero se trata de un paso indispensable. En su desarrollo se debe tener prevista la participación tanto de actores locales (principalmente a nivel nacional) como regionales, con el fin de brindar un abordaje integral al espacio de diálogo creado.

La metodología desarrollada por la CEPAL presenta dos mesas de diálogo, la primera para validar los hallazgos principales —el mapeo de los actores de la cadena, su gobernanza y las principales restricciones que enfrenta la cadena a nivel sistémico y por eslabón—, la segunda para generar consenso en cuanto a las estrategias para resolver los cuellos de botella identificados en el diagnóstico.

Diagrama II.8

Las mesas de diálogo forman una parte principal del esquema de análisis



Fuente: Elaboración propia.

Debido a la naturaleza multipaís de las CRV, es necesario subdividir ambos espacios de diálogo en mesas separadas a nivel nacional y regional. En el diagrama II.8 se muestran los eventos propuestos: un primer espacio de diálogo que empieza con las mesas nacionales en cada país participante seguido por una mesa regional. De esta forma se incluyen las opiniones de todos los participantes de la cadena con el objetivo de validar el diagnóstico. El segundo espacio de diálogo consiste en las mismas mesas, pero en el orden opuesto, empezando con la mesa regional.

I. Primer espacio de diálogo

El primer espacio de diálogo consistirá en una mesa nacional por cada país participante de la cadena y en una mesa regional, debido a que en el análisis de la cadena aparecerán cuellos de botella de carácter nacional que deben discutirse y validarse nacionalmente, al tiempo que habrá otros cuellos de botella de carácter regional y serán también validados en el espacio regional.

Las mesas nacionales tienen el objetivo principal de validar el diagnóstico que resulta del trabajo de mapeo de la cadena y de la identificación de restricciones. Durante la primera mesa nacional de diálogo se presenta el diagnóstico que identifica los cuellos de botella, tanto nacionales como regionales. En una discusión abierta, los participantes de la primera mesa de diálogo tienen la oportunidad de revisar, comentar, enriquecer y corregir, en caso de ser necesario, los resultados del análisis.

Los participantes de la mesa de diálogo son todos los actores relevantes de la cadena: actores del sector público, del sector privado y de la academia. Es importante que todos los eslabones de la cadena estén representados en cada mesa. Para facilitar el éxito de la reunión se recomienda que haya alrededor de 20 a 30 participantes. Con menos de veinte participantes es difícil contar con una buena representación de todos los eslabones, mientras que con más de 30 participantes no hay suficiente espacio para atender las contribuciones de cada uno. La convocatoria de la mesa tiene que estar en las manos de una institución nacional con la capacidad de invitar a los actores relevantes de la cadena e incentivar una

participación activa. El compromiso activo de una institución nacional aumenta el nivel de participación y el interés por participar de otros actores.

El último punto importante para el éxito de la mesa de diálogo es considerar las necesidades y la disponibilidad de los actores más pobres de la cadena o que se ubican en zonas más alejadas. Esto es de especial relevancia para cadenas rurales, en cuyo caso es útil organizar la mesa de diálogo en un punto estratégico que minimice los costos de participación para los distintos actores rurales. Por la misma razón, es recomendable limitar la duración de una mesa de diálogo nacional a no más de tres horas y tomar en cuenta el equilibrio de género de los participantes.

En anticipación a una primera mesa regional, las mesas nacionales tienen que identificar representantes específicos de la cadena nacional que puedan participar en las mesas regionales. El número de representantes depende del número de países participantes y el presupuesto disponible para el estudio, pero es recomendable tener al menos tres representantes por cada país. Los representantes nacionales que participen en la mesa regional deberán comprender que sus opiniones representan la visión de toda la mesa nacional y no intereses sectoriales o de los eslabones específicos en los que puedan estar insertos.

La primera mesa regional tiene lugar en uno de los países participantes en el análisis y, además de los representantes nacionales identificados en las mesas nacionales, se invita a representantes de los gremios regionales, tanto los privados (i.e. CMC, FECAMCO, FECAICA, FECALAC, FEDEPRICAP, entre otros) como los públicos (i.e. CAC, OSPESCA, SITCA, entre otros)¹⁹. De esta manera, se tiene una mesa de veinte participantes con diversos puntos de vista. Idealmente, actores de todos los eslabones estarán representados durante la primera mesa regional.

Durante la mesa regional se presentan de nuevo el diagnóstico, las conclusiones y los cuellos de botella de la cadena tomando en cuenta la retroalimentación recibida en las mesas nacionales. Después de la presentación se invita a los participantes a otra discusión de la situación regional de la cadena y sus desafíos, con el objetivo de validar el trabajo realizado. Se procurará un alineamiento de las opiniones de los diferentes países para identificar las diferencias y obtener algún tipo de concordancia entre las opiniones.

¹⁹ Se explican las abreviaturas en el recuadro II.2.

Recuadro II.2

La región SICA en siglas

La región SICA contiene un amplio grupo de organizaciones y órganos regionales, algunos de carácter sectorial. A continuación, se enlistan algunas de las más importantes:

Instituciones privadas		Órganos e instituciones regionales ^a	
CMC	Consejo MIPYME Centroamericano	CAC	Consejo Agropecuario Centroamericano
FECAEXCA	Federación de Cámaras y Asociaciones de Exportadores de Centroamérica y República Dominicana	CENPROMYPE	Centro Regional de Promoción de la MIPYME
FECAICA	Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales Centroamericanas	COCATRAM	Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo
FECALAC	Federación Centroamericana del Sector Lácteo	COMIECO	Consejo de Ministros para la Integración Económica
FECAMCO	Federación de Cámaras de Comercio del Istmo Centroamericano	COMISCA	Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y la República Dominicana
FECATRANS	Federación Centroamericana de Transporte	COMMCA	Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y la República Dominicana
FEDECATUR	Federación de Cámaras de Turismo de Centroamérica	COMTELCA	Comisión Técnica Regional de las Telecomunicaciones
FEDECATIC	Federación de Cámaras de Tecnologías de la Información y Comunicaciones	COMITRAN	Consejo de Ministros de Transporte de Centroamérica
FEDEPRICAP	Federación de Entidades Privadas de Centroamérica, Panamá y la República Dominicana	OSPESCA	Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano
		SIECA	Secretaría de la Integración Económica Centroamericana
		SISCA	Secretaría de la Integración Social Centroamericana
		SITCA	Secretaría de Integración Turística de Centroamérica

Fuente: Elaboración propia.

^a Este grupo de órganos e instituciones forma parte del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

Muchos de los elementos de éxito de las mesas nacionales también aplican en el caso de la mesa regional: es necesario tomar en cuenta la distribución de género y la representación de los intereses de las mujeres, se requiere de una autoridad o un conjunto de autoridades con poder de convocatoria regional para llamar a la reunión y se requiere la participación de actores de todos o la mayoría de los eslabones. Metodológicamente se puede flexibilizar el uso del tiempo toda vez que algunos de los participantes se trasladan desde sus países, por lo que podrían tomar más tiempo para la reunión.

En el curso de la primera mesa de diálogo regional se propone formar un consejo de gobernanza de la cadena regional, como sugiere CENPROMYPE en su ERAP MIPYME (CENPROMYPE, 2017). Dicho Consejo contribuirá con la coherencia de la implementación de las recomendaciones por los países en diálogo con el sistema regional. La participación de los gremios regionales en el Consejo es esencial, así como el enlace con los actores nacionales quienes también deben participar a través de diversos órganos nacionales según los eslabones que representen. El Consejo puede jugar un papel importante en la fase de implementación y dar seguimiento a las acciones cuando termine el proyecto.

Si se institucionaliza el consejo de gobernanza de la cadena, sus reglas constitutivas deben ser flexibles, adaptables y ejecutivas, con capacidad de realizar modificaciones a lo largo del proceso de aprendizaje político (*policy learning*) y de responder al dinamismo que caracteriza a los sectores productivos. Asimismo, se deben realizar revisiones periódicas de sus reglas y procedimientos para asegurar que respondan a los requerimientos de un proceso de fortalecimiento de cadenas de valor. Si se establecen grupos de trabajo *ad hoc*, deben considerarse las características anteriores, y además fijar cláusulas o provisiones de extinción (*sunset clause*) para garantizar la relevancia de su vigencia. Además, es vital que el órgano sea reconocido por los países participantes como el coordinador general de todo el proceso y que establezca papeles, metas y plazos para cada actor y para el cumplimiento de cada estrategia.

Al finalizar la mesa de diálogo regional se incorporan comentarios recibidos al diagnóstico. Después de complementar el diagnóstico con los resultados de las primeras mesas de diálogo nacionales, inicia el análisis de buenas prácticas y la elaboración de estrategias, como se explica en las siguientes secciones. Al terminar las estrategias tendrá lugar el segundo espacio de diálogo (mesa de diálogo regional y mesas de diálogo nacionales).

2. El segundo espacio de diálogo

El segundo espacio de diálogo consiste también en una mesa nacional por cada país participante y una mesa regional, pero el orden es el contrario; es decir, se empieza con la mesa regional para presentar las estrategias elaboradas. Es importante empezar con el nivel regional para lograr un alto grado de apoyo a las soluciones propuestas y para adaptar las estrategias a las sugerencias regionales.

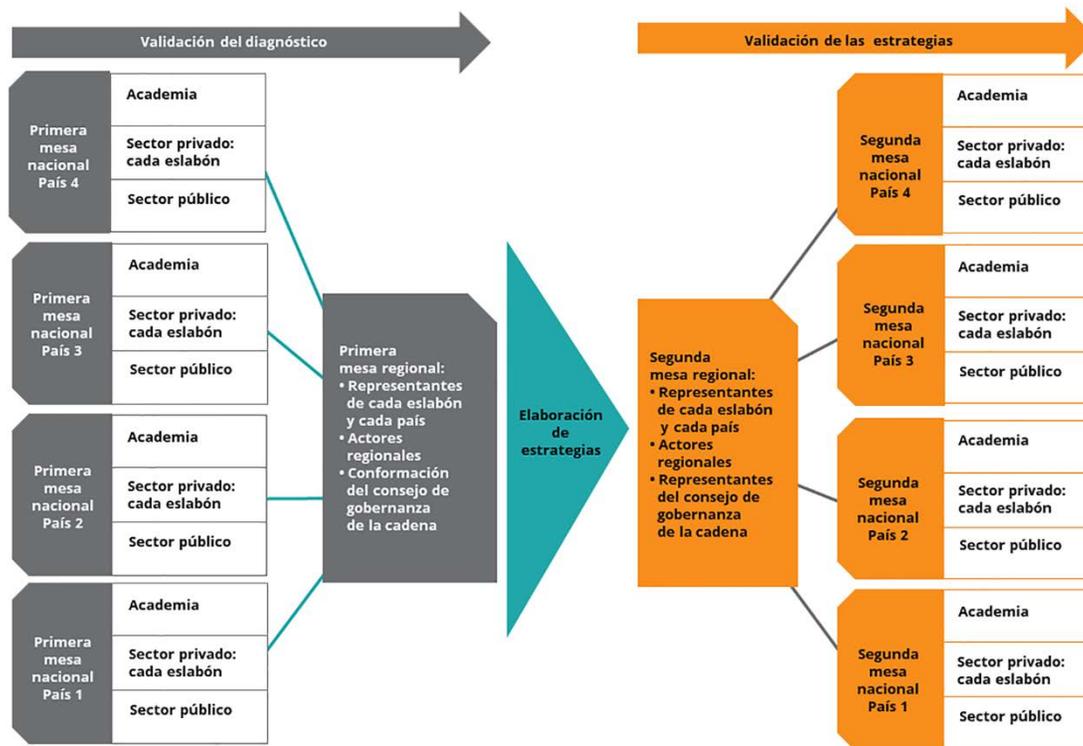
Los participantes de la segunda mesa regional podrán ser en su mayoría los mismos que los de la primera mesa regional. El objetivo principal es la presentación de las estrategias, analizar el grado de apoyo a las soluciones propuestas, así como evaluar su grado de factibilidad. El consejo de gobernanza de la cadena continuará en funciones para contribuir y dar seguimiento en una posterior fase de implementación.

Después de la mesa regional se retomará la retroalimentación recibida de los participantes para optimizar las estrategias y las recomendaciones de las políticas, antes de organizar las mesas nacionales con la incorporación de estos nuevos insumos.

Las segundas mesas nacionales se organizan a través de una convocatoria de la autoridad nacional competente y la participación de todos los actores representativos de los eslabones de la cadena. Lo ideal es que los participantes coincidan con los de la primera mesa de diálogo (incluidos aquellos que tienen representación nacional en el consejo de gobernanza de la cadena de carácter regional). Durante las segundas mesas de diálogo nacionales se presentan las estrategias y recomendaciones que ya cuentan con una aprobación regional. En las segundas mesas nacionales se adoptarán los planes de acción nacionales que permitirán instrumentar las acciones propuestas.

En el diagrama II.9 se muestra el orden de las mesas de diálogo y la interacción entre las mesas nacionales y las regionales. Para optimizar los resultados del proceso y facilitar la adopción de las recomendaciones es importante que se realicen todas las mesas de diálogo, aunque esto pueda ralentizar el proceso y aumentar sus costos.

Diagrama II.9
La organización de los espacios de diálogo



Fuente: Elaboración propia.

E. Búsqueda de buenas prácticas y elaboración de estrategias

Después de realizar las primeras mesas de diálogo (tanto las nacionales como la regional), es tiempo de elaborar las estrategias que incidan en los cuellos de botella identificados (véase el diagrama II.10). Afortunadamente, no es necesario diseñar nuevas políticas a partir de cero, dado que existen experiencias previas que pueden servir de guías como buena práctica. Existen muchas experiencias con diferentes tipos de cadenas y en diferentes contextos que podrían constituir aportes de fondo para la elaboración de estrategias que aborden los desafíos del sector.



Fuente: Elaboración propia.

Por ello, el primer paso es la identificación de buenas prácticas (véase el recuadro II.3) en otras cadenas o en experiencias anteriores de políticas de transformación y articulación productiva. Los ejemplos pueden originarse en el mismo país, en la región o en otras partes del mundo que han enfrentado un desafío similar. No es necesario que se trate de la misma industria: ciertos desafíos ocurren en diferentes cadenas y se puede valorar el aprendizaje y su aplicación. Aunque es deseable una alta comparabilidad y puede ser útil, no es estrictamente necesaria. En el proceso de análisis se puede adaptar una solución en la medida necesaria.

La forma de trabajar para identificar buenas prácticas no es diferente de la manera descrita en el *Manual para el fortalecimiento de las cadenas de valor* (págs. 77 a 85), que especifica el proceso en mayor detalle. Las buenas prácticas pueden encontrarse dentro del país, en la

región o a nivel internacional. Para cada restricción identificada es recomendable buscar varios ejemplos que permitan superar cada desafío.

Recuadro II.3

¿Qué es la búsqueda de buenas prácticas?

Se trata de un proceso estructurado centrado en la observación selectiva de experiencias exitosas en diferentes contextos para derivar principios generalizables de su funcionamiento y resultados. Anteriores experiencias de búsqueda de buenas prácticas han puesto de relieve que los factores de éxito generalmente se encuentran vinculados a los denominados “elementos del contexto”, es decir, aspectos legales y normativos, acuerdos interinstitucionales, entre otros, que son los principales desafíos para la factibilidad de replicar, construir o recrear esos elementos de contexto. Si bien se opta por utilizar la palabra “buena práctica”, otros investigadores usan el término de “mejores prácticas”. Sin embargo, el análisis de un conjunto de prácticas no garantiza que sean “las mejores”, ya que pueden surgir otras que adquieran este carácter a partir de nuevas experiencias. Otras investigaciones utilizan también la denominación de “prácticas inteligentes”.

Fuente: Elaboración propia.

Una vez identificados los diferentes ejemplos, el siguiente paso es aplicarlos a la situación concreta. En el diagrama II.11 se presenta una forma de trabajo para convertir los ejemplos de buenas prácticas en estrategias de largo plazo. Cada una de las buenas prácticas tiene que ser analizada para identificar su factibilidad. Este análisis consiste en cuatro pasos:

- Determinar la aplicabilidad de una buena práctica en la situación vigente.* Una buena práctica de otro país o de otra cadena no es siempre aplicable directamente en cada situación; hay que hacer un análisis crítico de su aplicación.
- Identificar los elementos clave de su éxito.* Cada programa tiene elementos clave que han contribuido a su éxito. Hay que identificarlos para optimizar su aplicabilidad en la situación bajo estudio.
- Adaptar la buena práctica a la situación.* Ejemplos de otros sectores y, especialmente, otras localidades, nunca son 100% aplicables. Por ello, es importante saber si para aplicar las lecciones aprendidas en la cadena de estudio se requieren cambios en la buena práctica.
- Incorporar la buena práctica, reproducir o replicarla en una estrategia.* Las estrategias constituyen la forma principal de resolver cada una

de las restricciones observadas en una cadena. Suelen basarse en las buenas prácticas investigadas y en otras fuentes de conocimiento, análisis y reflexión, como entrevistas a especialistas o expertos destacados. De manera análoga a la propuesta de Padilla y Oddone (2016), las estrategias pueden organizarse por programas, que son los grandes asuntos en los que está planificada y sistematizada la intervención para el fortalecimiento de la cadena, y contar con una serie de líneas de acción cuyo objetivo es la promoción de dicho fortalecimiento. Asimismo, es propicio identificar claramente los actores públicos y privados, nacionales y regionales, que estarán involucrados para que la estrategia de escalamiento logre su cometido.

Para construir un plan de intervención es conveniente identificar los tres aspectos principales que también describen cada estrategia: impacto potencial, costo relativo y plazo de implementación. La comparabilidad es un elemento fundamental para la toma de decisiones ante los escasos recursos disponibles. Un análisis más detallado de cada estrategia para el escalamiento de la CRV puede considerar indicadores de cambio para su seguimiento y medición.

La matriz impacto-plazo-costo es una herramienta visual que sirve para visualizar los diferentes *trade-offs* que se deben tomar en cuenta, como se observa en el gráfico II.1. En el eje horizontal se representa el potencial impacto para la cadena que significa, en el caso hipotético presentado en el gráfico II.1, que la estrategia representada por la burbuja naranja tiene el mayor impacto potencial. Sin embargo, al mismo tiempo, según el eje vertical, dicha estrategia también necesita el mayor plazo de ejecución. Entonces, aunque la estrategia tenga un gran potencial, impactará en el largo plazo. La estrategia representada por la burbuja azul oscuro, por otro lado, tiene un corto plazo de implementación, pero un menor impacto potencial. Más allá de su ubicación, el tamaño de las burbujas indica el costo estimado de cada estrategia.

Con las estrategias diseñadas se puede preparar un plan de intervención para que también se presente en las segundas mesas de diálogo nacionales. En el mejor caso, se tiene una o más estrategias para cada restricción identificada. Sin embargo, es importante enfocarse en los cuellos de botella más graves para el funcionamiento de la cadena.

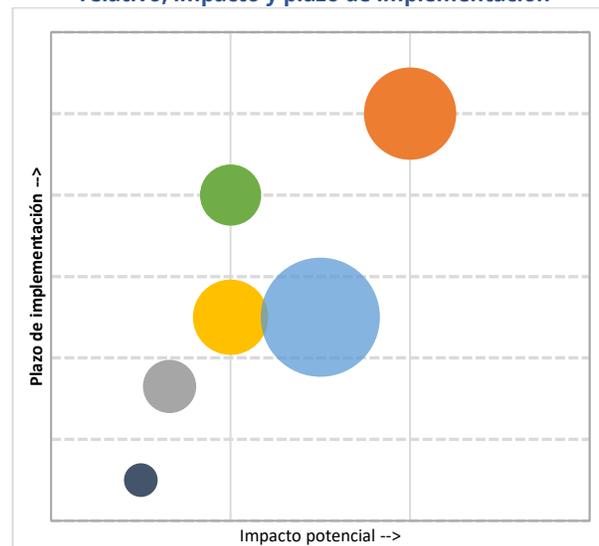
En la segunda ronda de mesas de diálogo (regional y nacionales) se validan las estrategias propuestas. Es probable que durante las mesas de diálogo se reciba retroalimentación para mejorar el plan de intervención. La participación y compromiso del sector privado es fundamental, por lo que la convocatoria podrá también ser apoyada por gestiones del consejo de gobernanza de la cadena regional con la finalidad de contar con una buena representación de los actores que conforman los eslabones principales.

Para facilitar el apoyo a la cadena es importante que durante el proceso de identificación de estrategias se definan las líneas específicas de acción que formará parte del plan de intervención. Generalmente no

es posible resolver todos los cuellos de botella al mismo tiempo, por lo que es necesario priorizar y llegar a los acuerdos necesarios entre el sector público y privado.

Gráfico II.1

Ejemplo de una matriz hipotética de comparación de costo relativo, impacto y plazo de implementación



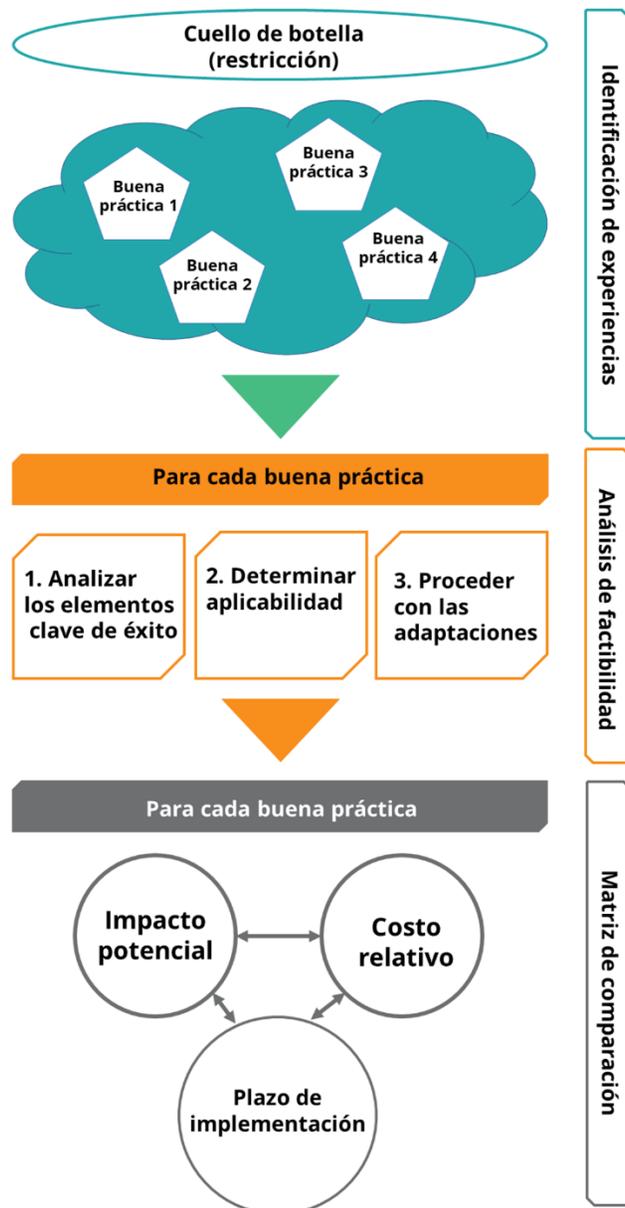
Fuente: Elaboración propia, con base en Padilla Pérez, Ramón y Nahuel Oddone, *Manual para el fortalecimiento de cadenas de valor*, Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), 2016.

Nota: Ejemplo de una matriz de comparación de costo relativo, impacto y plazo de implementación, en la que el tamaño de las burbujas representa el costo de diferentes programas propuestos, mientras que el eje horizontal representa el impacto potencial y el eje vertical el plazo potencial de implementación.

El diseño de este proceso participativo busca dar una respuesta a las dificultades de diálogo existentes en tres niveles. Es decir, problemas con el diálogo público-público, público-privado y privado-privado. En materia de diálogo público-público se registran fallas de coordinación, lagunas competenciales y solapamiento de funciones que quitan eficacia a la acción pública.

En el diálogo público-privado, en muchos casos, ha habido intereses contrapuestos o enlazados a partir de la captura de uno u otro que no han permitido sinergias exitosas. El diálogo privado-privado tampoco ha sido necesariamente exitoso ya que en algunos sectores o cadenas hay muy bajo nivel de asociatividad y, cuando se han conformado asociaciones, no han conseguido representar necesariamente los intereses de sus afiliados de manera estratégica.

Diagrama II.11
Búsqueda de buenas prácticas y elaboración de estrategias



Fuente: Elaboración propia.

F. Plan de intervención

La fase de implementación es la culminación del trabajo en el proceso de fortalecimiento de la cadena regional de valor en el que se identificaron restricciones y buenas prácticas que contribuyen al diseño de estrategias participativas. El diseño de un plan de intervención, como se muestra en el diagrama II.12, se hace antes del lanzamiento regional y surge del segundo espacio de diálogo. La ejecución del plan de intervención tendrá lugar tras el lanzamiento y es parte de la responsabilidad funcional de las autoridades nacionales que han estado involucradas en el proceso. En esta etapa, el consejo de gobernanza de la cadena regional de valor tiene un papel de acompañamiento técnico y monitoreo.

Diagrama II.12

Plan de intervención, lanzamiento y apoyo a la implementación



Fuente: Elaboración propia.

El Manual para el fortalecimiento de cadenas de valor (Padilla Pérez y Oddone, 2016) se enfoca en las fases previas del proceso de fortalecimiento de cadenas y analiza con menor profundidad la fase de implementación debido a dos razones principales. Primero, la CEPAL cuenta con amplia experiencia en temas de formulación de políticas públicas. Segundo, el involucramiento de organismos internacionales u otros socios en la implementación de las estrategias es un paso que depende del tipo de acciones que soliciten las contrapartes nacionales y regionales, así como de los recursos técnicos y financieros disponibles.

El financiamiento es un factor relevante de competitividad en la operatoria y escalamiento de las empresas que integran los eslabones de las cadenas de valor. El financiamiento en materia de cadenas de valor incluye el financiamiento basado en las relaciones que se establecen entre dos o más actores en una cadena de valor, que pueden ser directas (un actor que provee crédito a otro) o indirecto (un actor que tiene crédito de una institución financiera, basado en relaciones de venta con terceros actores).

Un análisis sobre los esquemas de financiamiento incluye una revisión crítica de los mecanismos existentes, los factores culturales que movilizan recursos y los procesos de innovación al interior de las empresas y las cadenas, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, sus costos y estructuras financieras. Tal como menciona la OMC (2016) es indispensable que haya una oferta de financiamiento del comercio para que las economías en desarrollo puedan aprovechar las diferentes oportunidades comerciales que surgen como resultado de una evolución de las estructuras de producción de las cadenas de valor basada en procesos de innovación.

El acceso a servicios financieros adecuados y oportunos para todos los actores de una cadena de valor es clave para su crecimiento y expansión. No solo las grandes empresas necesitan acceder a servicios financieros adecuados para mantener sus operaciones y ciclo de caja; las MIPYME o empresas proveedoras encadenadas lo necesitan para su supervivencia y equilibrio financiero. El financiamiento diseñado en clave de cadenas de valor tiene como objetivo contribuir a mitigar las asimetrías de acceso financiero, relativizar sus riesgos y sostener de manera innovadora los procesos de escalamiento empresarial.

Las oportunidades de acceso y canalización de recursos financieros por las empresas que conforman las cadenas de valor bajo estudio se llevan a cabo a partir de tres esquemas principales de financiamiento (USAID, 2008): financiamiento intrafirma, servicios financieros del entorno y financiamiento interfirma (incluidos los modelos de empresas anclas y red de proveedores, entre otros) (véase el recuadro II.4 sobre el análisis financiero en cadenas de valor).

Dentro de los servicios financieros es importante considerar su grado de sofisticación e innovación y, por lo general, vale la pena incluir los procesos desarrollados en materia de inclusión financiera²⁰, los servicios combinados de soporte financiero (ya sea bajo un esquema concatenado de asistencia técnica, certificación y asistencia financiera u otros modelos) hasta modelos vinculados al desarrollo de empresas FinTech.

²⁰ La inclusión financiera puede entenderse como el acceso y uso de los servicios y productos financieros existentes en un país por parte de los diferentes segmentos que componen una sociedad; ésta también debe ser adecuada a las características socioproductivas de la población que los utiliza, por ejemplo, si se trata de productores agrícolas el ciclo de financiamiento deberá tomar en cuenta el ciclo de producción de granos, café u hortalizas. De acuerdo con los análisis del entorno institucional para promover la inclusión financiera en Honduras resaltan los avances logrados en el diseño de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) y la normativa relacionada con la distribución de servicios financieros a través de plataformas digitales (Valenzuela y Cruz, 2017).

Recuadro II.4

Análisis financiero en cadenas de valor

El análisis financiero en las cadenas de valor generalmente se estructura en tres niveles:

a) Financiamiento intrafirma:

- Análisis de flujo de caja
- Necesidades actuales y mecanismos de financiamiento
- Factores culturales y de conocimiento

b) Provisión de servicios financieros:

- Tipo de proveedores de productos y servicios financieros
- Conocimiento del mercado financiero de los proveedores de servicios
- Problemas de accesibilidad
- Ambiente político financiero

c) Financiamiento interfirma (gobernanza):

- Estructura y características de la gobernanza a partir de los esquemas financieros presentes en la cadena de valor

Fuente: Elaboración propia con base en USAID (2008).

G. Lanzamiento

El próximo punto del análisis de una cadena regional de valor es el lanzamiento de las estrategias y el plan de intervención. Experiencias previas con cadenas nacionales de valor indican que es un elemento clave para el escalamiento de las cadenas de valor. El lanzamiento es un evento participativo y mediático que convoca a todos los participantes de la cadena en una última reunión. El objetivo principal de la reunión es consolidar el compromiso de todos los participantes de la cadena, incluso el sector público y sus autoridades, para una cooperación fructífera.

La convocatoria requiere la fuerte participación del sector privado con el apoyo del sector público. Durante el evento se anuncian los acuerdos públicos-privados y los apoyos de la academia. Para levantar el perfil de un lanzamiento se recomienda contar con la participación de políticos de alto nivel, como ministros o viceministros con

responsabilidad para el sector. De esta manera, se puede promover el compromiso de todos los actores, tanto en el sector privado como en el sector público.

En el caso de una CRV, lo más recomendable es hacer un lanzamiento regional con la participación de diferentes actores clave de los países socios de la región SICA. Sin embargo, si no es factible hacer un lanzamiento regional por razones financieras, se puede considerar hacer lanzamientos paralelos en todos los países socios.

El lanzamiento no es el fin del trayecto de escalamiento de la CRV. El proceso de implementación no terminará hasta que se haya ejecutado el plan de intervención por completo. El consejo de gobernanza de la cadena regional sigue jugando un papel importante en el proceso de implementación.

H. Apoyo a la implementación²¹

En la región se han identificado dos restricciones principales para la implementación de estrategias: financiamiento y articulación (Alessandro, Lafuente y Santiso, 2014; Franco y Scartascini, 2014; Oddone y Padilla Pérez, 2017; Padilla, 2013 y 2017; Padilla Pérez y Oddone, 2016). El acceso limitado a financiamiento tiene efectos directos sobre la competitividad de las empresas y reduce su potencial de agregar valor por motivos como obsolescencia tecnológica, falta de capacitación del recurso humano, lenta/insuficiente modernización de la

estructura empresarial y procesos productivos, y pocos apoyos que fomenten la aceleración empresarial.

Por otra parte, a nivel público, las restricciones presupuestarias y los procesos/ciclos administrativos también restringen el acceso a recursos financieros para el fortalecimiento de cadenas. El limitado acceso a recursos cognitivos y financieros reduce la capacidad de los actores de la cadena para obtener nuevos conocimientos y mejorar su

²¹ Se agradecen los aportes en esta sección de Leda Peralta, funcionaria de la UCII.

eficacia. Aunque el financiamiento es un tema que depende de la disponibilidad de recursos financieros nacionales, regionales e internacionales, y de la capacidad de solicitud de los gobiernos, también responde a la eficiencia en el uso de recursos existentes.

Este tema se vincula con la segunda restricción y subraya la importancia de articular acciones de manera interinstitucional e intersectorial. Se ha encontrado fragmentación, dispersión, duplicación, heterogeneidad y falta de seguimiento de iniciativas y proyectos nacionales, regionales e internacionales. Esto provoca un uso poco eficiente de recursos y no fomenta las iniciativas y capacidades existentes o en ejecución. Estas restricciones, así como el tipo de solicitudes de asistencia recibidas en proyectos de fortalecimiento de cadenas han permitido agrupar los apoyos para la implementación en tres categorías (Padilla Pérez y Oddone, 2016):

- a) *Asistencia para la reordenación de recursos públicos internos hacia la implementación de las estrategias.* Este apoyo se puede efectuar mediante tres mecanismos. Primero, identificar estrategias que no demanden recursos financieros adicionales significativos, tales como creación y revisión de leyes o reglamentos, o modificación de procedimientos administrativos. Estas actividades tienen el potencial de generar repercusiones importantes en la cadena y el costo de implementación es bajo. Segundo, asesorar al organismo público socio a fin de que gestione recursos específicos para el apoyo de una cadena. Los hallazgos del diagnóstico, los compromisos adquiridos durante los espacios de diálogo y la relevancia de las estrategias se convierten en insumos para gestionar recursos ante instituciones gubernamentales, financieras o internacionales. Tercero, brindar apoyo para que programas existentes sean reorientados de manera que incluyan espacios específicos para el fortalecimiento de la cadena.
- b) *Apoyo para la solicitud y gestión de recursos de cooperación internacional.* El diagnóstico, las estrategias y los espacios de diálogo son susceptibles de emplearse como base para la negociación de financiamiento por parte de la cooperación y la banca internacional.
- c) *Asistencia técnica puntual para la ejecución de alguna línea de acción particular.* Las estrategias tienden a incluir necesidades de capacitación, así como otros apoyos tales como estudios de factibilidad, o modelos de articulación, que pueden ser cubiertos por asistencia técnica de organismos regionales o internacionales.

Considerando las restricciones financieras que enfrenta la región y la experiencia obtenida, se recomienda buscar estrategias que no demanden recursos financieros adicionales significativos, sino que hagan uso de capacidades institucionales y académicas (nacionales y regionales) existentes. Este tipo de estrategias tienen el potencial de repercutir de forma significativa en el funcionamiento de la cadena y su costo de implementación es bajo; además, promueven el talento local y regional, y mejoran las capacidades existentes. Así, los centros de educación superior, los centros de investigación y los Centros de Atención

MIPYME (CAM) son grandes aliados durante procesos de fortalecimiento que impliquen investigación e innovación. Igualmente, el ejercicio regional de fortalecimiento de cadenas de valor permite explorar experiencias y buenas prácticas regionales e internacionales, abriendo oportunidades para fomentar la cooperación sur-sur.

Esta búsqueda de estrategias que sean respaldadas con capacidades locales y regionales refuerza la importancia de mejorar los procesos de articulación dentro de la cadena. La experiencia en procesos de implementación indica que una adecuada articulación no solo hace avanzar los objetivos del proyecto, sino que tiene el potencial de generar mayores sinergias, difundir el conocimiento existente y crear nuevos espacios de diálogo y trabajo. En este sentido, los espacios de diálogo juegan un papel primordial. Inicialmente son convocadas como espacios de diálogo, consulta y validación; sin embargo, se pueden convertir en espacios de cooperación, intercambio de experiencias, toma de decisiones conjuntas, empoderamiento, y rendición de cuentas, lo que da un impulso adicional a la consecución de acciones de fortalecimiento. Por lo tanto, el proceso que lleva a la implementación debe ser altamente participativo y dinámico debido a que el constante intercambio y validación de hallazgos y recomendaciones genera confianza entre los actores de la cadena.

Además, aumenta la sostenibilidad de las iniciativas y el involucramiento y compromiso de actores con experticia en el tema, y permite conocer y aprovechar las capacidades locales y regionales existentes.

Dada la relevancia que tienen estos elementos, financiamiento y articulación multiactoral, es imperativo que sean considerados como pilares fundacionales de las estrategias y su implementación. La capacidad de ejecución de las estrategias está estrechamente vinculada con estos temas, por lo que es recomendable su consideración durante todas las fases del acompañamiento; también es posible que sean considerados en los metaobjetivos, en los objetivos específicos del proyecto o en actividades estratégicas puntuales.

I. Algunos componentes críticos durante la implementación

Además del papel que juegan el financiamiento y la articulación multiactoral como elementos subyacentes del proceso de fortalecimiento de cadenas, se han identificado algunos componentes críticos que mejoran la implementación y favorecen la ejecución de actividades (véase el diagrama II.13).

Oportunidad política. Como se ha mencionado previamente, es recomendable que el proceso de fortalecimiento de cadenas sea altamente participativo, consultivo e interactivo desde el inicio para generar confianza y compromiso entre los actores. Por lo tanto, debe considerarse la inclusión de actores políticos de alto nivel que lideren el proceso en sus países y sectores (*champions*) de manera que las intervenciones en las CRV cuenten con apoyos técnicos y compromiso político.

En Costa Rica, por ejemplo, el proyecto de fortalecimiento de las cadenas de valor de miel y papaya fue liderado por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) con la asistencia técnica de la CEPAL. El MEIC fue responsable de convocar a los actores relevantes de la cadena, asignar responsabilidades e identificar cuellos de botella en otras instituciones y coordinar con ellas su solución. Aparte de articular el proceso y crear un espacio coordinado de trabajo, este papel también contribuyó a empoderar a la institución como rectora y a dotarla de herramientas para mejorar su gestión.

Los líderes nacionales y regionales tienen la responsabilidad de crear espacios de colaboración y compromiso, así como articular a múltiples actores, diferentes agendas y visiones, y distintos intereses y prioridades. Por lo tanto, contar con compromisos políticos fuertes beneficia la sostenibilidad y ejecución de las intervenciones en las CRV.

Gobernanza de la cadena. El diagnóstico y las discusiones generadas durante los espacios de diálogo también permiten conocer las características de gobernanza que rodean la cadena. Este punto es de suma importancia debido a que el conocimiento comprensivo de la gobernanza de la cadena permite entender los procesos y reglas existentes, las relaciones entre actores y los factores que afectan su funcionamiento. Entender la gobernanza de la cadena permite diseñar estrategias realistas y alcanzables que respondan a las características específicas de cada contexto nacional y regional. En este sentido, el fortalecimiento de cadenas de valor debe contar, desde el inicio, con un líder que lleve adelante el proceso y que motive el involucramiento de los demás actores en un ambiente de confianza.

Diagrama II.13
Componentes del proceso de implementación



Fuente: Elaboración propia.

La debida consideración de los elementos arriba mencionados permitiría establecer vínculos claros entre estrategias y presupuestos, dar continuidad a iniciativas previas o en ejecución y así evitar duplicidades, medir los impactos reales de las estrategias, identificar cuellos de botella a nivel administrativo y de procesos, hacer uso eficiente de recursos y aprovechar capacidades técnico-institucionales existentes.

La implementación de estrategias también permite operacionalizar temas transversales tales como las consideraciones de género, la sostenibilidad ambiental y la gestión de riesgo de desastres. Usualmente estos temas se incluyen en los metaobjetivos y es en el diseño e implementación de estrategias que se llevan a la práctica. El proceso de implementación abre la oportunidad de mejorar las características y el diseño de las acciones específicas. Asimismo, es posible retomar o profundizar temas tratados tangencialmente o no incluidos en los objetivos iniciales del proyecto.

Planificación. La implementación de estrategias debe partir de una hoja de ruta clara que considere todas las etapas del proceso, es decir, la planificación se convierte en un tema fundamental de cualquier proceso de implementación. Un elemento central en la elaboración de estrategias e implementación es el seguimiento, monitoreo y evaluación de resultados e impactos. Desde el inicio deben establecerse líneas de base, metas y sus respectivos indicadores de seguimiento, así como mecanismos de evaluación de progreso (evaluaciones intermedias o *in itinere*) que permitan hacer modificaciones si fuera necesario, y evaluación de impacto.

Un proceso de planificación permite acotar el alcance de la implementación, de manera que se establezcan metas alcanzables y se evite dejar acciones inconclusas. Por lo anterior, es importante tener siempre presente los metaobjetivos trazados al inicio y asegurar que el proceso tienda a cumplirlos.

La importancia de la planificación responde a que el contenido sustantivo de las estrategias (*el qué*) es tan importante como el proceso para materializarlas (*el cómo*). En muchas ocasiones las estrategias cuentan con deficiencias en su diseño, lo que dificulta su implementación y la consecución de los resultados esperados. En este sentido, Franco y Scartascini (2014) han identificado seis características que pueden afectar la calidad de las políticas públicas y estos aprendizajes pueden ser aplicados al diseño de estrategias de fortalecimiento de cadenas regionales de valor:

- i. Estabilidad: grado de estabilidad de las políticas a través del tiempo. No debe confundirse estabilidad con políticas inflexibles que no permitan refinamiento de sus estrategias.

- ii. Adaptabilidad: capacidad de ajustar las políticas cuando estas fallan, no brindan los resultados esperados o hay cambios en el contexto de implementación.
- iii. Coordinación y coherencia: nivel de vinculación y articulación de la política con otras políticas sectoriales y nacionales.
- iv. Implementación y aplicación (*enforcement*): capacidad de operacionalizar las estrategias planteadas y de hacer cumplir los objetivos.
- v. Eficiencia: relación entre la asignación de recursos escasos y su capacidad de producir altos rendimientos.
- vi. Consideración pública: grado en el que la política persigue intereses públicos.

Asimismo, es recomendable tomar elementos y principios de la planificación estratégica y de la gestión por resultados a la hora de elaborar estrategias y diseñar el proceso de implementación. La gestión por resultados se caracteriza por establecer fuertes vínculos entre plan-presupuesto-organización. Este enfoque resulta en un énfasis en el cumplimiento de objetivos, desempeño (proceso y resultados), y en el uso eficiente de recursos, así como en la medición. Las características centrales de la gestión por resultados son:

- ✓ Identificar objetivos, indicadores y metas que permitan evaluar los resultados.
- ✓ Identificar niveles concretos de responsables del logro de las metas.
- ✓ Establecer sistemas de control de gestión internos donde quedan definidas las responsabilidades por el cumplimiento de las metas en toda la organización, así como también los procesos de retroalimentación para la toma de decisiones.
- ✓ Vincular el presupuesto institucional al cumplimiento de objetivo.
- ✓ Determinar incentivos, flexibilidad y autonomía en la gestión de acuerdo a compromisos de desempeño (Armijo, 2011).

Por su parte, la planificación estratégica es un instrumento de la gestión por resultados que consiste en un ejercicio de formulación y establecimiento de objetivos prioritarios y de estrategias para alcanzar dichos objetivos (Armijo, 2011). Un aspecto importante de la planificación estratégica es que se entiende como un proceso continuo que requiere realimentación sobre *cómo* están funcionando las estrategias para realizar las modificaciones necesarias.

Por lo tanto, es recomendable diseñar estrategias flexibles que cuenten con espacios para ser mejoradas a partir de la incorporación de otros actores o el análisis de nuevos factores. En el diagrama II.14 se presenta el modelo básico de la planificación estratégica²².

La debida consideración de los elementos arriba mencionados permitiría establecer vínculos claros entre estrategias y presupuestos, dar continuidad a iniciativas previas o en ejecución y así evitar duplicidades, medir los impactos reales de las estrategias, identificar cuellos de botella a nivel administrativo y de procesos, hacer uso eficiente de recursos y aprovechar las capacidades técnico-institucionales existentes.

La implementación de estrategias también permite operacionalizar temas transversales, tales como las consideraciones de género, sostenibilidad ambiental y gestión de riesgo de desastres. Usualmente estos temas se incluyen en los metaobjetivos y es en el diseño e implementación de estrategias que se llevan a la práctica. El proceso de implementación abre la oportunidad de mejorar las características y el diseño de las acciones específicas, asimismo es posible retomar o profundizar temas tratados tangencialmente o no incluidos en los objetivos iniciales del proyecto.

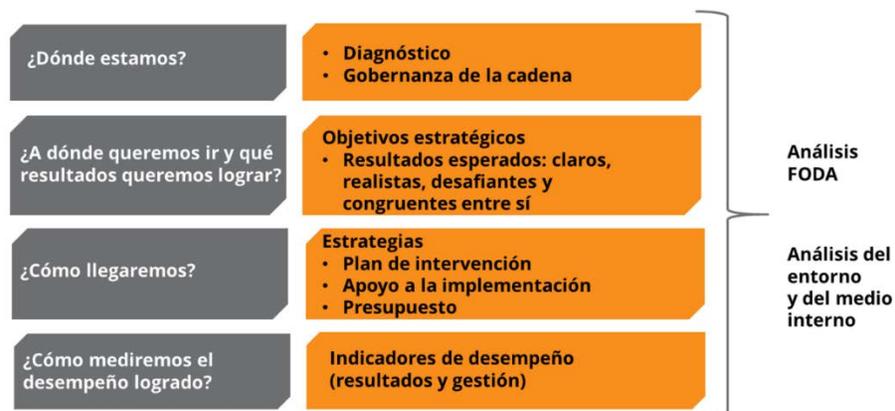
Recursos. Partiendo del supuesto de que los países cuentan con recursos escasos, la implementación debe hacerse de manera estratégica aprovechando al máximo los recursos técnicos, institucionales y

financieros existentes en cada país y en la región. Es necesario involucrar a todos los actores que puedan contribuir al fortalecimiento de la cadena, de ahí la recomendación a los centros de educación superior y de investigación de participar activamente. Por lo tanto, resalta nuevamente la importancia de la articulación inter e intrainstitucional y multisectorial, incluyendo al sector privado y a la academia.

Asimismo, la planificación del proceso debe ser realista y tomar en cuenta los recursos humanos y financieros existentes para definir estrategias alcanzables, a la vez que se hace uso (y se fortalecen) las capacidades técnicas e institucionales existentes. Debe existir un estrecho vínculo entre las estrategias y su contenido presupuestario y humano, de manera que se acote la complejidad de los retos y objetivos a las realidades nacionales y regionales. Por otra parte, se deben contemplar iniciativas similares o complementarias previas o en ejecución para construir sobre avances alcanzados y darles seguimiento a actividades relacionadas. En general, considerar todos los recursos disponibles permite la elaboración de estrategias que cuenten con credibilidad y que sean alcanzables en el período establecido.

Debe reconocerse también que las capacidades técnicas del sector público nacional y regional tienen un gran peso sobre la calidad de las estrategias que se diseñen y sobre su ejecución. Por lo tanto, debe considerarse si los ejecutores tienen las herramientas y conocimientos que necesitan para la implementación.

Diagrama II.14
Fases del proceso de la planificación estratégica



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Armijo, Marianela, *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*, Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL-ILPES, 2011.

²² Véase un examen detallado sobre la planificación estratégica y sus componentes en Armijo, Marianela (2011), *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*, Santiago de Chile, ILPES/CEPAL.

Organización del trabajo. Es de suma importancia que, desde el inicio, se defina la organización y estructura de trabajo para evitar que se disipen los compromisos y se creen confusiones en la ejecución de estrategias. Este punto está ligado con la importancia de planificar el proceso de implementación y resalta la necesidad de definir papeles, responsabilidades, relaciones y plazos para completar actividades específicas de la estrategia. Asimismo, es fundamental que se establezcan canales claros de comunicación desde el inicio y que se pongan a disposición de todos los participantes.

Como se indicó anteriormente, en el caso de Costa Rica el MEIC formó cuatro grupos de desarrollo de producto (GDP) como espacios de trabajo y comunicación entre actores de las cadenas de miel y papaya. Cada GDP contó con representantes gubernamentales, académicos y productivos; desde el inicio se definieron los objetivos a alcanzar en cada uno, se asignaron responsabilidades y se determinó la periodicidad de las reuniones, así como los plazos de entrega. Este modelo brindó una estructura clara a los participantes, quienes se adaptaron fácilmente a la organización de los grupos.

Asimismo, estos grupos se convirtieron en espacios para aclarar dudas o discutir nuevos cuellos de botella encontrados, lo que permitió que el MEIC interviniera para resolver los problemas. Aunque los grupos se formaron de manera *ad hoc*, el modelo de trabajo probó ser altamente eficiente y eficaz, y se cumplieron todos los objetivos trazados a tiempo y con la calidad esperada. Este tipo de arreglos también fomentan la rendición de cuentas debido a que todos los miembros del grupo están trabajando hacia el cumplimiento de un mismo objetivo y sus actividades se encuentran altamente interrelacionadas, por lo que el cumplimiento de plazos y responsabilidades se convierten en elementos comunes que deben ser respetados por todos los participantes.

Dado el dinamismo de las cadenas y del proceso de fortalecimiento, es recomendable contar con espacios y momentos de revisión de las estrategias para introducir cambios y mejoras cuando sea pertinente. Como se mencionó, el monitoreo de impactos y avances permite refinar la estrategia y sus acciones; asimismo, permite identificar (y solucionar) problemas no previstos o cambios de contexto que pueden afectar la ejecución de las estrategias.

Involucramiento de actores. El adecuado mapeo de los actores de una cadena permite involucrar a los sectores relevantes que puedan contribuir sustantivamente al fortalecimiento de la cadena. Los actores

de la cadena no solo tienen intereses particulares, sino que también cuentan con experiencia y recursos que pueden ser canalizados hacia el fortalecimiento de la cadena. Además de los representantes del sector público y privado, deben identificarse aquellos actores que puedan contribuir a solucionar los cuellos de botella, aunque no estén directamente vinculados con la cadena específica. Este es el caso de las instituciones de educación superior y los centros de investigación, los centros de atención MIPYME (CAM) o las instituciones de financiamiento. También es posible que algunos actores sean identificados en etapas más avanzadas del proceso, o se considere pertinente incluir a nuevos actores que puedan hacer aportes técnicos, científicos, políticos o financieros, entre otros. En este sentido, es necesario establecer mecanismos o espacios para la incorporación de nuevos participantes.

Temporalidad. El fortalecimiento de las cadenas debe insertarse en un espacio temporal definido, no solo para enfocar el trabajo de los actores involucrados, sino porque debe considerarse la disponibilidad de tiempo y recursos de todos los actores. Este punto es especialmente relevante si el proceso involucra a las MIPYME, que generalmente tienen recursos financieros y humanos limitados, y su producción suele depender de pocas personas. El uso del tiempo tiene un costo económico para actores públicos y privados.

Apropiación y transferencia. En cuanto al papel del consejo de gobernanza de la cadena regional, no debe olvidarse que la sostenibilidad de cualquier iniciativa está ligada al grado de involucramiento de los actores de la cadena y a la transferencia de conocimientos para el fortalecimiento de capacidades institucionales regionales y nacionales. Por lo tanto, la coordinación debe propiciar el empoderamiento de los actores más dinámicos y asegurar que todos los proyectos o convenios consideren la transferencia tecnológica y de conocimientos en todas sus fases, así como propiciar una participación activa de funcionarios públicos en la implementación (*aprender haciendo*). Un objetivo central de los procesos de fortalecimiento de cadenas de valor debe ser fortalecer las capacidades del ente rector y otras instituciones sectoriales, de ahí la relevancia de institucionalizar el aprendizaje y los logros alcanzados durante el proyecto mediante procesos de transferencia e involucramiento.



HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN MODELO DE GOBERNANZA PARA LA ARTICULACIÓN PRODUCTIVA EN LA REGIÓN SICA

El concepto de gobernanza se ha extendido en la literatura especializada no solo vinculado a las cadenas de valor, por lo que no todos los interlocutores entienden lo mismo por gobernanza. El vocablo gobernanza deriva del griego antiguo y fue usado en el ámbito de la navegación como la acción de guiar las embarcaciones. Desde su ingreso a las relaciones internacionales (Rosenau y Czempiel, 2000), este concepto se ha utilizado de múltiples maneras; desde el inicio se buscaba “diferenciar el proceso de gobernanza del de gobierno o de la gobernabilidad, es decir, en relación con aquellas acciones que requieren una legitimación institucional de tipo formal, organizaciones jerárquicas y en presencia del Estado” (Rosenau, 2000, pág. 15).

Para Benz y Eberlein (1998, 1999), la gobernanza consiste en la dirección y coordinación de actores interdependientes basadas en sistemas diferentes de reglas que pueden estar institucionalizadas o no. Como hemos visto en las secciones anteriores, estudiar la gobernanza de las cadenas de valor es un paso necesario para analizar mecanismos, procesos y reglas mediante los que los actores económicos que conforman la cadena de valor interactúan entre sí y con su entorno.

En este sentido, vale la pena conocer qué es lo que determina la conducta de los actores y contar con información suficiente sobre los tipos de vínculos y relaciones que entre ellos se establecen, y cómo reaccionan a reglas explícitas o implícitas y tácitas sobre las que ellos también inciden.

En secciones anteriores, especialmente al momento del diagnóstico, se ha hecho hincapié en la importancia de analizar la gobernanza de cada una de las cadenas regionales de valor en particular, es decir, entender quién fija las reglas, si son los proveedores o los compradores, si es el mercado o si hay una asignación jerárquica, también hay que comprender cuán importante es el acceso a la información, al financiamiento, la asistencia técnica, y cómo los actores de la cadena pivotan alrededor de estos u otros factores que pueden determinar la preponderancia de unos sobre otros entre sí y en su entorno.

La gobernanza de una cadena de valor define el marco relacional en el que económicamente actúan los diferentes actores y se relacionan entre sí y con otras instituciones de apoyo que pueden ser del gobierno o del mismo sector privado. La gobernanza nunca es estática, se modifica a lo largo del tiempo, lo que depende no solo de cambios en las estrategias de los actores involucrados, sino también de otros factores como los institucionales, tecnológicos e innovaciones organizacionales, entre otros elementos (Gereffi y otros, 2005). Estudiar la gobernanza de una cadena de valor implica revisar las características y diferentes capacidades de los actores que componen cada eslabón, las formas de compartir y diseminar la información a lo largo de la cadena, los costos de transacción que implican las diferentes formas de diálogo, colaboración o competencia, el diseño institucional de las intervenciones e inversiones del gobierno y de otras entidades de apoyo²³. El estudio de la gobernanza permite también analizar cómo los diferentes patrones de formación y transmisión de los precios se configuran a lo largo de la cadena entre los eslabones.

Las posibilidades de escalamiento dependen del tipo de gobernanza que caracteriza a cada cadena, así como también de los factores tecnoeconómicos locales en los que las empresas se desarrollan y las

²³ A modo de ejemplo, “los mercados de productos agrícolas han sufrido profundas transformaciones en los últimos dos o tres decenios, tanto por lo que se refiere a la escala como a la naturaleza de la demanda, la organización de la oferta o la gobernanza de los mercados. En la mayoría de los países en desarrollo, la demanda de productos agrícolas, sobre todo los de alto valor, está aumentando rápidamente, impulsada por el número creciente de consumidores con mayores ingresos en las zonas urbanas. La rápida aparición de supermercados está estimulando la creación de cadenas de valor modernas, en particular para los productos alimenticios de alto valor. Estas cadenas están mejor organizadas y coordinadas, y tienen estándares más altos que los mercados tradicionales, aunque estos últimos siguen desempeñando un papel importante en los sistemas nacionales de suministro de alimentos de la mayoría de los países. Unas cadenas de valor y unos mercados reestructurados o modernos ofrecen un nuevo entorno para los pequeños agricultores, con oportunidades potencialmente rentables que se contraponen a unos costos iniciales y riesgos de marginación más elevados” (FIDA, 2010, pág. 19).

restricciones que enfrentan. Entre los factores a considerar se destacan la estabilidad macroeconómica e institucional, las políticas públicas vigentes y los sistemas de incentivos, la disponibilidad de recursos humanos, la existencia de otros clústeres consolidados, las capacidades tecnológicas y la absorción por parte de las empresas domésticas, el funcionamiento de los sistemas nacionales de innovación y la disponibilidad de infraestructura, entre otros (Humphrey y Schmitz, 2000; Gereffi y otros, 2005; Giuliani y otros, 2005; Morrison y otros, 2006, Kosacoff y López, 2008; Oddone, Padilla Pérez y Antunes, 2014;

Padilla Pérez y Oddone, 2016). El marco institucional involucra las políticas y las reglas según las que operan los actores de la cadena. Un ambiente favorable, con instituciones y regulaciones transparentes, es fundamental para el desarrollo y fortalecimiento de las cadenas de valor. Como ha quedado demostrado en anteriores trabajos (Oddone, Padilla y Antunes, 2014), las cuestiones legales y regulatorias juegan un papel significativo en el relacionamiento intereslabores y en los procesos de escalamiento y cambio tecnológico.

A. Hacia la construcción de un modelo de gobernanza para las cadenas regionales de valor en la región SICA

Como se ha percibido en segmentos precedentes, por las características propias de las cadenas regionales de valor, en su fortalecimiento intervienen múltiples instituciones del quehacer público y privado, tanto nacional como regional, que contribuyen en la generación y agregación de valor y su propio esquema de gobernanza. Aunque en el presente ejercicio no se pretende definir un modelo único y consolidado de gobernanza para cualesquiera cadenas regionales de valor, sí se plantearán algunos lineamientos y recomendaciones generales con el fin de motivar una intervención más integral en dicho ámbito.

El Protocolo de Tegucigalpa, que define la existencia de una estructura institucional basada en cuatro subsistemas (económico, social, cultural y político), en su artículo 16 establece que los ministros por ramo podrán celebrar reuniones intersectoriales, dada la naturaleza de los temas a tratar. Este es un elemento importante para la región SICA ya que significa que el andamiaje institucional vigente permite fomentar un modelo de gobernanza de cadenas regionales de valor con un enfoque holístico que involucre la participación de tomadores de decisiones en espacios intrasectoriales. En este sentido, los cuellos de botella más relevantes para los encadenamientos regionales requieren de la acción articulada de autoridades de dos o más ministerios dada la estructura de regulación y gestión pública vinculada con el comercio regional.

Como referencia, la sola administración de un puesto fronterizo integrado —que potencie el desarrollo de cadenas de suministro regional mediante la facilitación del comercio— supone un esfuerzo de coordinación importante entre autoridades nacionales a lo interno de cada gobierno, que va desde los encargados de aduanas, tributación interna, seguridad, migración, control sanitario y fitosanitario, entre otros. Adicionalmente, la coordinación binacional es relevante en la estandarización de procesos, desde los sencillos como la armonización de horarios hasta los complejos como los sistemas de información migratoria.

De acuerdo con Rodrik (2004), los arreglos institucionales pertinentes para el desarrollo de política industrial, o cualquiera

relevante a los efectos de las cadenas de valor, necesitan cumplir con ciertas condiciones de éxito como el liderazgo político que acompañe el proceso multiactor propuesto y brinde decisiones de respaldo coherentes con el fortalecimiento de los sectores en estudio, y la transparencia y rendición de cuentas que reivindique la confianza de todos los actores de la cadena sobre los procesos y las estrategias en desarrollo, independientemente de su poder de negociación o tamaño.

Lo anterior significa que la región SICA debe promover fórmulas de trabajo en materia de cadenas regionales de valor que involucren la coordinación a nivel de subsistemas y con especial énfasis en el subsistema de integración económica. Esto implica que los espacios de diálogo creados en el marco de las cadenas regionales (como las mesas de diálogo o el consejo de gobernanza) deberán trabajar de manera articulada con los espacios de coordinación ya provistos en el marco de la institucionalidad regional, como las presidencias pro tempore, la secretaría general, los consejos de ministros que se encargan de la rectoría en los temas sustantivos a sus ramas (órganos), los órganos técnico-administrativos, foros o grupos técnicos que se encargan de la formulación de propuestas y la implementación de las disposiciones emanadas por las autoridades, y también con aquellos espacios consultivos con el sector privado como el CCIE, el CMC y las federaciones centroamericanas de las ramas productivas.

Esto implica una integración *horizontal* entre quienes llevan la rectoría de los temas vinculados con la cadena a nivel nacional (sector público, sector privado, academia, sociedad civil,) y *vertical* entre los participantes de espacios regionales en donde se concilian los intereses de diversos países. Las secretarías técnicas de los diferentes ramos tienen a su cargo brindar el acompañamiento técnico necesario para mantener un flujo dinámico de relaciones interinstitucionales basadas en arreglos definidos entre las partes.

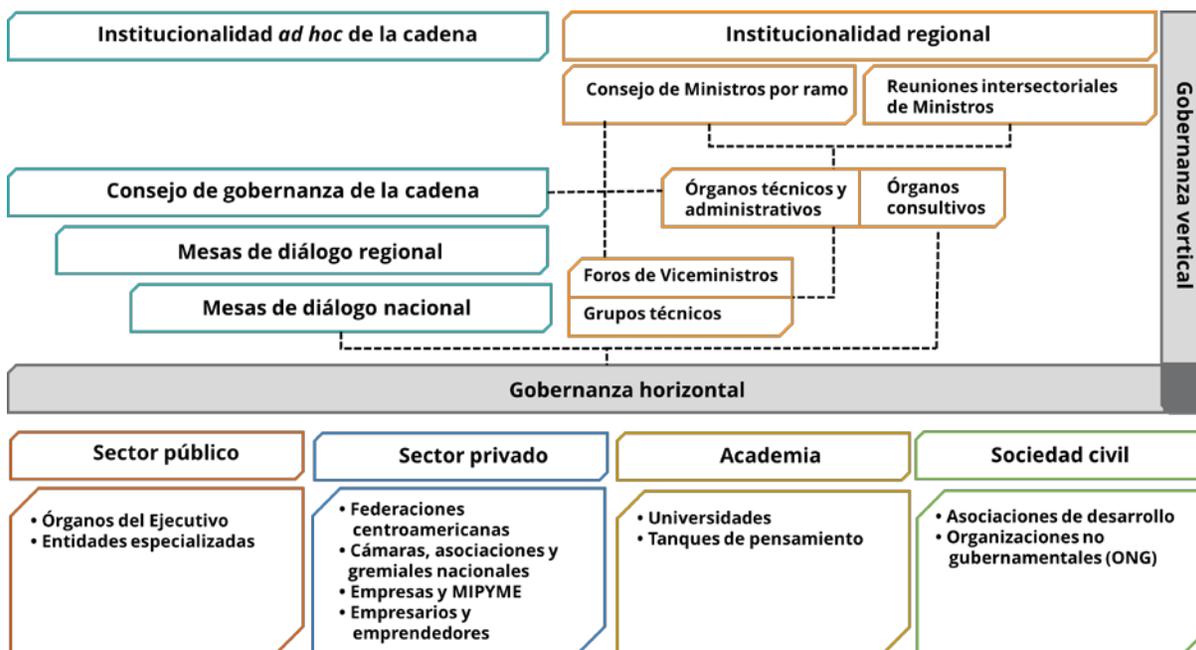
Los mecanismos de consulta y propuesta que puedan ser requeridos en el marco de la intervención de una cadena regional ya están establecidos en el marco de cada consejo de ministros, y cuentan por lo general con una base de grupos técnicos que brindan soporte a

las decisiones tomadas en el marco colegiado. Así, por ejemplo, supóngase la necesidad de articular acciones en materia de facilitación de comercio (en donde existe el Grupo Técnico de Facilitación del Comercio, en cuyo caso el COMIECO es el órgano rector) con estrategias locales en materia de agronegocios (en donde existe el Grupo Técnico de Competitividad, Comercio y Agronegocios y donde el órgano rector es el SECAC). Las competencias propias de cada grupo técnico permiten el trabajo intersectorial a ese nivel y se pueden generar productos que sean aprobados por el Consejo de Ministros competente o en un espacio intersectorial²⁴.

En la dimensión multinivel de coordinación, tanto en el espacio local o nacional como regional, deben crearse mecanismos para la articulación y asociatividad entre los actores del sector público, privado, academia y sociedad civil (véase el diagrama III.1). Para ello, en la

dimensión nacional deben facilitarse mecanismos de consulta y procesos debidamente establecidos para la formulación de políticas públicas o instrumentos específicos que sean validados por diferentes actores. Esto debe tomar en cuenta y hacer partícipes directo a los líderes y actores de la gobernanza local de las comunidades (como las alcaldías, municipalidades, asociaciones de desarrollo, líderes comunales) que deben contribuir a la coherencia de las estrategias que correspondan a sus ámbitos de acción. Finalmente, a modo de ejemplo, en el espacio regional el CCIE es una instancia que puede convocar a organizaciones del sector empresarial especializadas en los sectores vinculados a los encadenamientos para dar acompañamiento a las acciones, no solo con apoyo en la socialización de información, sino también en la formulación, implementación o financiamiento. De igual manera, el CMC puede hacerlo con respecto a aquellas cadenas que cuenten con una fuerte participación de MIPYME.

Diagrama III.1
Gobernanza de una cadena regional de valor en la región SICA



Fuente: Elaboración propia.

²⁴ Un ejemplo de este tipo de productos es la Estrategia Centroamericana de Facilitación de Comercio y Competitividad con énfasis en Gestión Coordinada de Fronteras, probada conjuntamente por el COMIECO, el COMITRAN y el COSEFIN. Dicha estrategia es el resultado de un trabajo multidisciplinario llevado a cabo por los países centroamericanos a través del Grupo de Facilitación del Comercio y los foros de directores, viceministros y ministros de integración económica, con el apoyo técnico del BID, USAID y la SIECA.

B. Gobernanza de la ERAP MIPYME

En la XLIX Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), celebrada en San José de Costa Rica, se aprobó la ERAP MIPYME que busca mejorar la competitividad, inclusión y el aumento de participación en los mercados por parte de las MIPYME de la región SICA a través de las cadenas de valor. El objetivo principal de esta estrategia es fortalecer las políticas que promueven acuerdos colaborativos entre agentes económicos, mejorar las capacidades institucionales MIPYME y aumentar la competitividad y participación en mercados de estas empresas a partir de una intervención en las condiciones de su entorno circundante.

La participación de los países de la región SICA en cadenas de valor permite el acceso a nuevas tecnologías, habilidades empresariales y redes de innovación que tienden a incrementar la productividad y deberían mejorar la calidad del empleo y de los salarios. Sin embargo, es un desafío para las MIPYME de la región potenciar su capacidad de absorción, es decir, identificar, asimilar y aplicar el conocimiento externo con fines productivos, comerciales y sociales. No solo se trata de generar una oferta exportable regional competitiva con base en la agregación de valor a través de cadenas productivas, sino también de poner atención en los beneficios económicos y sociales que provoca la distribución de ese valor agregado a través de las MIPYME. En este sentido, la Estrategia Regional de Articulación Productiva busca dar respuesta a unos de los principales problemas identificados por la Organización Internacional del Trabajo (2015), la relativa escasez de empresas con niveles de empleo y producto intermedios, lo que afecta directamente la productividad agregada y las posibilidades de una mayor articulación productiva y laboral (OIT, 2015).

La ERAP MIPYME persigue establecer un marco ampliamente aceptado que permita institucionalizar la interacción entre diferentes grupos, negociar los intereses contrapuestos y mitigar los conflictos, para determinar así la forma en que se tomarán las decisiones y los acuerdos que contribuyan con el escalamiento de las cadenas regionales de valor (Leeuwis y Van den Ban, 2004; Brenner, 2010). Tal como afirman (Padilla y Oddone, 2016, pág. 9), “el reto no estriba simplemente en ser integrante de una cadena de valor; de lo que se trata es de incrementar la participación en la generación de valor agregado a partir del escalamiento y de introducir modificaciones en la estructura de la cadena, con el consecuente ascenso en la jerarquía de las cadenas, transitando desde actividades simples a otras de mayor complejidad”. Por ello, “el fortalecimiento de cadenas de valor a partir de la resolución de sus restricciones es crucial para generar oportunidades de empleo e ingresos para la población local, así como para hacer mejoras

significativas en la productividad laboral, a la vez que contribuye a mejorar la calidad de los productos y su demanda agregada” (Oddone y Padilla Pérez, 2017, pág. 22).

Estructurar un esquema de colaboración intersectorial ampliado implica:

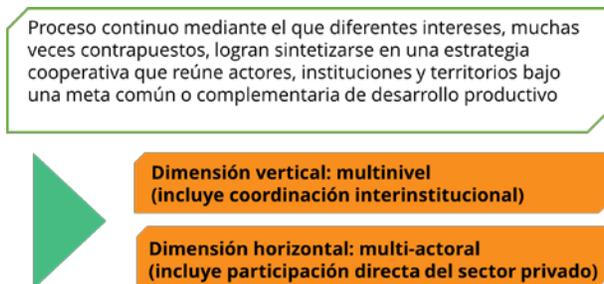
- a) Comprender el marco de actuación que ofrece el sistema de integración y cada una de las posiciones existentes en cada país y en los organismos regionales creados.
- b) Identificar las ideas fuerza o áreas de cooperación sobre las que elaborar un programa marco dentro del que los actores principales (organismos regionales, países y cooperantes) intenten alinear y armonizar su colaboración.
- c) Individualizar las modalidades de financiamiento con base en las necesidades del conjunto de actores y el compromiso del sector privado.
- d) Describir las funciones transversales y específicas de los actores para evitar las fallas de coordinación y definir mecanismos claros de circulación de la información y de ejecución financiera.
- e) Estimular el mayor grado posible de asociacionismo entre los diferentes tipos de actores para compartir prácticas a través de un diálogo de saberes con apoyo de la cooperación internacional.

La gobernanza de la ERAP MIPYME es entendida en la región SICA como un proceso continuo mediante el que diferentes intereses, muchas veces contrapuestos, logran sintetizarse en una estrategia cooperativa que reúne actores, instituciones y territorios bajo una meta común o complementaria de desarrollo productivo. Este proceso tiene dos dimensiones principales, una de carácter vertical y otra de carácter horizontal (véase el diagrama III.2). La gobernanza es la columna vertebral para la articulación productiva de la región SICA a partir de:

- a) El fortalecimiento de la institucionalidad regional y el diálogo interinstitucional.
- b) El fortalecimiento del diálogo público-privado multinivel y multiactor, es decir, entre los Estados, los territorios y sus actores.
- c) La coordinación con los socios cooperantes de la ERAP MIPYME a partir de la búsqueda de financiamiento para las diferentes cadenas regionales de valor consideradas estratégicas en función de los metaobjetivos que cada intervención persiga (inclusión productiva, incorporación de MIPYME, escalamiento tecnológico, sustentabilidad, empleabilidad y empresariedad femenina, entre otros)

Diagrama III.2

Gobernanza de la articulación productiva



Fuente: Nahuel Oddone, “Gobernanza de la Estrategia Regional de Articulación Productiva MIPYME”, *Foro SICA: los Mercados Públicos, una oportunidad para el desarrollo de la MiPyME y de las mujeres en la región*, Ciudad de Panamá, CENPROMYPE y AMPYME, 2017.

CENPROMYPE ha sido el responsable directo en el proceso de construcción de la ERAP MIPYME y, para el diseño de la metodología que permitirá su implementación, se ha asociado con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas y la Secretaría de Integración Centroamericana (SIECA), especialmente a través de su Centro de Estudios para la Integración Económica (CEIE), con el objetivo de ofrecer una herramienta útil que permita a los tomadores de decisiones adaptarla a las diferentes necesidades y metaobjetivos fijados programas y proyectos vinculados con cadenas regionales de valor.

A continuación, se presenta el modelo de implementación diseñado por CENPROMYPE para la ejecución de la metodología para el análisis de las cadenas regionales de valor en el sector MIPYME (véase el diagrama III.3). Esta propuesta institucional no invalida que otras instituciones que forman parte del SICA consideren otras formas de implementación y generación de alianzas a partir de la metodología aquí presentada. CENPROMYPE, la CEPAL y SIECA persiguen que la difusión de esta metodología sirva de ayuda para el trabajo interinstitucional en materia de articulación productiva en la región SICA para los tomadores de decisiones.

Diagrama III.3

Esquema de implementación propuesto por CENPROMYPE para la ERAP MIPYME

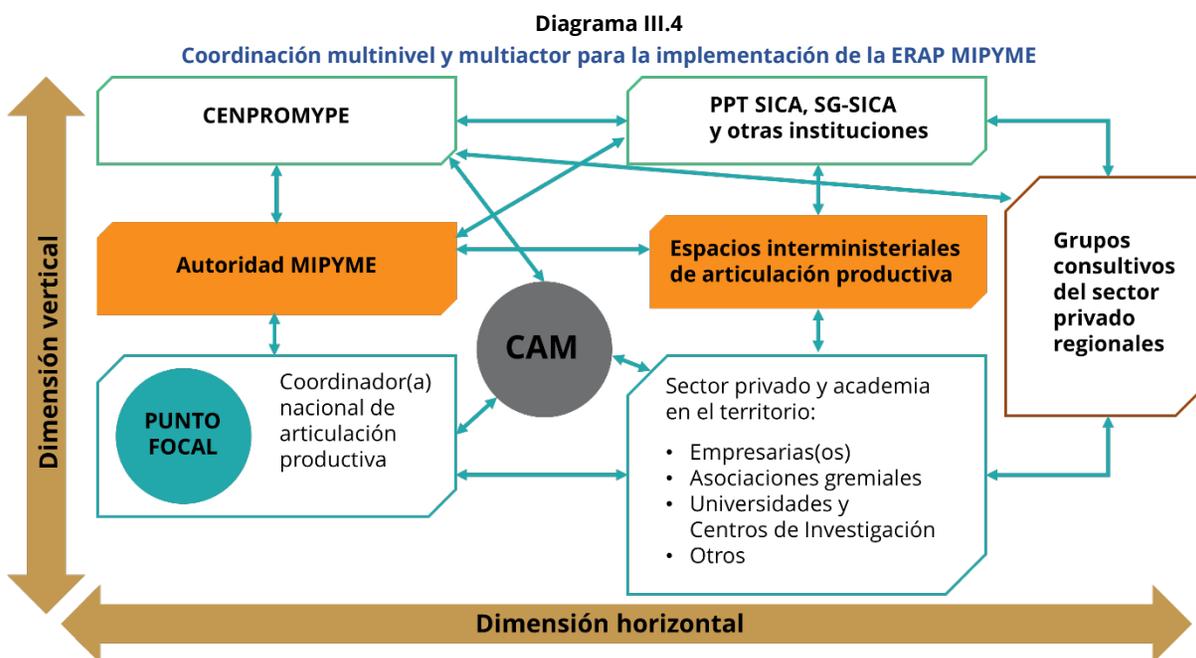


Fuente: Nahuel Oddone, “Gobernanza de la Estrategia Regional de Articulación Productiva MIPYME”, *Foro SICA: los Mercados Públicos, una oportunidad para el desarrollo de la MiPyME y de las mujeres en la región*, Ciudad de Panamá, CENPROMYPE y AMPYME, 2017.

III. Hacia la construcción de un modelo de gobernanza para la articulación productiva en la región SICA

La implementación de la ERAP MIPYME requiere de un alto grado de coordinación multinivel y multiactor en el entorno de la región SICA (véase el diagrama III.4). CENPROMYPE forma parte de la institucionalidad del Subsistema de Integración Económica y se encuentra conformada por un Consejo Directivo en el que están representadas las autoridades MIPYME de los ocho países de la región SICA. En el marco de la coordinación multinivel, la dirección ejecutiva de CENPROMYPE ha solicitado a sus contrapartes nacionales el nombramiento de un/a coordinador nacional de articulación productiva que pueda fungir como punto focal para la implementación de la ERAP MIPYME. Esta articulación multinivel permite generar diálogos a múltiples escalas con otras instituciones del SICA dentro del pilar de integración económica regido por el COMIECO, con los otros pilares,

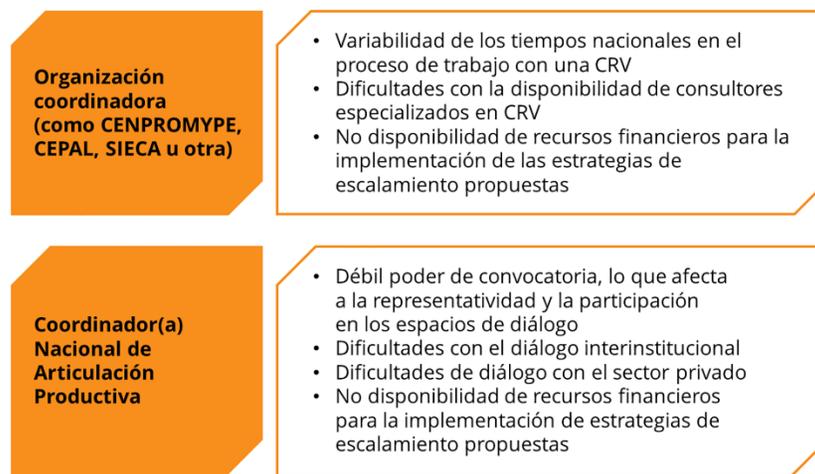
con el sector privado nucleado a escala regional, y también a escala nacional en términos interministeriales o de los actores presentes en los territorios que los componen, como otros empresarios y empresarias, sus asociaciones o la academia. Visto que CENPROMYPE trabaja en el ambiente de negocios, es oportuno valorar el papel que cumplen los Centros de Atención MIPYME (CAM) que se encuentran alojados a lo largo de la geografía de la región con el objetivo de proporcionar servicios de desarrollo empresarial a las MIPYME para mejorar su desempeño productivo y comercial. Más adelante se retomará la importancia de consolidar diálogos multiniveles y multiactor para la región SICA.



Fuente: Nahuel Oddone, "Gobernanza de la Estrategia Regional de Articulación Productiva MIPYME", *Foro SICA: los Mercados Públicos, una oportunidad para el desarrollo de la MiPyME y de las mujeres en la región*, Ciudad de Panamá, CENPROMYPE y AMPYME, 2017.

Como se ha mencionado en anteriores segmentos, implementar la ERAP MIPYME plantea grandes desafíos y conlleva una serie de riesgos vinculados que los tomadores de decisiones deben analizar. En el diagrama III.5 se presentan los principales riesgos identificados por CENPROMYPE en el ejercicio de implementación piloto.

Diagrama III.5
Principales riesgos en la implementación de la ERAP MIPYME



Fuente: Nahuel Oddone, "Gobernanza de la Estrategia Regional de Articulación Productiva MIPYME", *Foro SICA: los Mercados Públicos, una oportunidad para el desarrollo de la MIPYME y de las mujeres en la región*, Ciudad de Panamá, CENPROMYPE y AMPYME, 2017.

C. Diálogos multinivel para una buena gobernanza en la región SICA

La metodología propuesta se enfoca a enriquecer el diálogo público-privado regional y nacional como elemento clave en los procesos de transformación y articulación productiva. Mediante esta colaboración que se concreta en las mesas de diálogo, los sectores público y privado definen y ponen en marcha una agenda de desarrollo productivo, en la que los actores del sector privado participan como asesores en el diseño, la implementación y el seguimiento de políticas y programas públicos, de modificaciones de los marcos legislativos, reglamentos y especificaciones técnicas, entre otros posibles instrumentos.

La metodología también fomenta el diálogo entre los organismos públicos que regulan y apoyan la cadena con el fin de mejorar las denominadas fallas de coordinación²⁵. Por conducto de las mesas de diálogo se conocen en detalle las actividades que realiza cada organismo, así como los retos de gestión que enfrentan. Como resultado de este proceso participativo, se fomenta la colaboración entre los diversos eslabones de una cadena y en el interior de ellos, especialmente a partir de la construcción de mayor confianza a partir de la interacción y colaboración multiactor.

En toda la región se han observado en los últimos años dificultades de diálogo en tres niveles, es decir, problemas con el diálogo público-público, público-privado y privado-privado. En materia de diálogo público-público se registran fallas de coordinación, lagunas competenciales y solapamiento de funciones que le quitan coherencia y eficacia a la acción pública y, por tanto, competitividad a las cadenas de valor. En los diálogos público-privado, en muchos casos, ha habido intereses contrapuestos o enlazados a partir de la captura de uno u otro que no han permitido sinergias exitosas. El diálogo privado-privado tampoco ha sido necesariamente exitoso ya que en algunos sectores se observa un muy bajo nivel de asociatividad y, cuando se han conformado asociaciones, éstas no han conseguido representar necesariamente los intereses de sus afiliados de manera estratégica. En general, el diálogo público-privado tiene éxito en aquellos contextos en donde el diálogo público-público funciona de manera ágil y donde hay una identificación clara de intereses por parte del sector público y del privado.

²⁵ Véase un examen detallado sobre las fallas de coordinación en Rodrik, D. (2004), *Industrial Policy for the Twenty-First Century*, paper prepared for UNIDO, disponible [en línea] <https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/industrial-policy-twenty-first-century.pdf>.

La estructuración de diálogos multinivel para una buena gobernanza incluyen: 1) la generación, acumulación y circulación de flujo de información y conocimiento²⁶; 2) la capacidad para introducir innovaciones sociales, institucionales y culturales, así como en la base productiva y el tejido empresarial de un territorio; 3) la articulación de estrategias, políticas y programas públicos con la participación de los distintos niveles de gobierno (local y central); y 4) la adopción de nuevas prácticas y formas de organización y de gestión que permitan la canalización de los intereses privados.

La coordinación público-privada permite complementar esfuerzos y compartir experiencias y recursos, lo que puede contribuir en la reducción de tiempos y costos en el diseño e implementación de estrategias de innovación, así como evitar la duplicación de esfuerzos. Los actores del sector privado también pueden actuar como asesores en el diseño, implementación, monitoreo o evaluación de políticas y

programas públicos, legislación, reglamentos y especificaciones técnicas vinculadas a la innovación, así como la propiedad industrial e intelectual (Rodríguez y Oddone, 2015).

La introducción de innovaciones requiere de la creación y el fortalecimiento del capital social y humano como base del conocimiento y de los sistemas territoriales de innovación. Asimismo, está relacionada con la capacidad de investigación de un territorio (academia y centros de investigación), la interacción estrecha entre los “proveedores” y los “usuarios” de las innovaciones, así como de las redes de aprendizaje locales que conectan a los agentes públicos y privados (Pineda, 2010). Por último, es necesario contemplar un mecanismo de “distribución de beneficios” a partir de la articulación de estructuras institucionales e instrumentos de financiamiento mediante los que se distribuyan los fondos y otros beneficios derivados de implementar las innovaciones (Luttrell y otros, 2012).

D. Los aportes principales de la ERAP MIPYME al escalamiento económico y social y las metas de los ODS

En anteriores documentos se ha mencionado que el principal objetivo en materia de fortalecimiento de cadenas de valor es su contribución al escalamiento económico y social. Por escalamiento económico se comprende la transición hacia actividades de mayor complejidad tecnológica, la mejora de productos o servicios ofrecidos por la cadena, o la manufactura de bienes o provisión de servicios de manera más eficiente (Pietrobelli y Rabellotti, 2006). Un escalamiento económico debería conducir a un escalamiento social, empero los procesos de escalamiento basados en eficiencias productivas no necesariamente generan mejoras en las prestaciones y derechos de los trabajadores.

Siguiendo a Barrientos y otros (2013) el escalamiento social provoca un mejor acceso a condiciones de empleo, una mayor protección social y de derechos, así como avances significativos en el entorno social y medioambiental de la cadena, es decir, una mayor cohesión social en el territorio. El escalamiento social se vincula con el nivel de salarios de una población, el tipo de empleo, acceso a protección social, la jornada laboral y, de manera más general, respeto a los derechos humanos, incluyendo el derecho de asociación laboral ampliamente reconocido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Además, a pesar de que exista una relación directa entre

escalamiento económico y social, no siempre se plasma como una relación mutuamente beneficiosa para ambos términos.

Actualmente, la Agenda del Desarrollo 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) plantean entre sus metas el desafío de alinear la cooperación para favorecer procesos de escalamiento económico y social que permitan disminuir la desigualdad entre poblaciones y territorios. En un esfuerzo por transversalizar los ODS, la secretaría general del SICA ha solicitado a las instituciones del sistema de integración reportar los avances en las metas de cumplimiento de los ODS. Tal como se menciona en el ODS 17, “para que una agenda de desarrollo sostenible sea eficaz se necesitan alianzas entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil”.

En materia de articulación productiva los principales aportes que se pueden realizar se corresponden con el objetivo 8 y el objetivo 9.

- a) Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
- b) Objetivo 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.

²⁶ En cuanto a la información imperfecta del sector público, en realidad, Rodrik (2004) indica que la información siempre es imperfecta y que esto también afecta al sector privado. Además, justamente las externalidades de información generadas por aquello que el sector privado desconoce son las que crean un papel útil para el gobierno. Ambos se necesitan mutuamente en términos de información, mantener su autonomía y evitar la corrupción que incluso puede originarse en uno u otro sector, ya sea desde la oferta del sector privado o la demanda del sector público. Un aspecto fundamental que resalta Rodrik (2004) es que las fallas de coordinación no necesitan de subsidios, a diferencia de las fallas de información. Y, en este sentido, la intervención política apropiada no debe estar enfocada sobre industria o sectores sino sobre las actividades o tecnologías que presentan características de falla de información.

Específicamente, en el Objetivo 8 se busca:

- a) Lograr niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación, entre otras cosas, centrando la atención en sectores de mayor valor añadido y uso intensivo de mano de obra.
- b) Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de empleo decente, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y alentar la oficialización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, entre otras cosas mediante el acceso a servicios financieros.

Con el Objetivo 9 se busca:

- a) Desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, incluidas infraestructuras regionales y transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano.
- b) Promover una industrialización inclusiva y sostenible y, de aquí a 2030, aumentar significativamente la contribución de la industria al empleo y al producto interno bruto, de acuerdo con las circunstancias nacionales.
- c) Aumentar el acceso de las pequeñas industrias y otras empresas, particularmente en los países en desarrollo, a los servicios financieros, incluidos créditos asequibles, y su integración en las cadenas de valor y los mercados.
- d) Apoyar el desarrollo de tecnologías, la investigación y la innovación nacionales en los países en desarrollo, incluso garantizando un entorno normativo propicio a la diversificación industrial y la adición de valor a los productos básicos.

Para sostener las acciones de estos dos objetivos es necesario contar con un rápido acceso a información estadística actualizada que permita caracterizar la realidad territorial para contribuir con la articulación productiva. Los gobiernos juegan un papel relevante no solamente en la recolección de información sino también en la definición analítica de los procesos que deberán ser llevados a cabo para convertir

la información en acciones operativas que permitan alcanzar los resultados deseados, como por ejemplo en materia de formalización MIPYME. De igual forma, es necesario generar formas innovadoras de cooperación y asociación para obtener financiamiento inclusivo que permita la capitalización de actores económicos a partir de garantías alternativas para participar de las cadenas de valor.

En términos más generales, el reto es definir qué alternativas existen para construir un mayor alineamiento entre los ODS y las diferentes necesidades territorialmente localizadas evitando la generación de nuevas asimetrías entre incluidos y excluidos de las cadenas de valor como grandes generadoras de productos y servicios; pero, sobre todo, el desafío principal que se enfrenta es cómo crear nuevas oportunidades laborales para la población.

En este contexto, resulta fundamental evitar la evaporación política que pueden sufrir los ODS. De acuerdo con Dearden (2008), “evaporación política” es la falla de convertir la realidad en retórica, lo que representa un cambio fundamental en la realización efectiva de cualquier política. Cuando se habla de cooperación internacional para el desarrollo, la evaporación política parece ser el principal dilema. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) recuerda que, para evitar la “evaporación política”, es necesaria una mayor armonización internacional, así como también el fortalecimiento de la coordinación para lograr una mayor coherencia en las políticas (Dearden, 2008, pág. 190). Evitar la evaporación política requiere del establecimiento de un diálogo multinivel y multiactor.

En este mismo sentido, cabe reflexionar sobre el papel de los procesos de integración regional en el cumplimiento de los ODS. La Declaración final de las Naciones Unidas mediante la que se aprueba la Agenda 2030 reconoce “la importancia que para el desarrollo sostenible tienen las dimensiones regionales y subregionales, la integración económica regional y la interconectividad. Los marcos regionales y subregionales pueden hacer que sea más fácil traducir efectivamente las políticas de desarrollo sostenible en medidas concretas a nivel nacional”.

REFLEXIONES FINALES

El enfoque expuesto en la presente propuesta metodológica centra su objeto de estudio en las cadenas de valor de alcance transfronterizo, conocidas como cadenas regionales de valor, e intenta brindar una aproximación teórica y empírica sobre cómo propiciar su adecuado desarrollo con el fin de aprovechar los beneficios del proceso de integración económica en la dimensión productiva, comercial y de desarrollo sostenible. Para tal efecto, supone la transición hacia un nuevo paradigma de gobernanza de las cadenas regionales de valor partiendo de una vinculación horizontal (multiactor) y vertical (multinivel) que permita aprovechar los espacios de coordinación ya existentes en el marco de la institucionalidad vigente en la región SICA y también fomentar el desarrollo de nuevos espacios de política pública y coordinación interinstitucional que impacten a nivel local, nacional y regional.

Visto de esta manera, las cadenas regionales de valor son un espacio de política pública regional coherente con los desafíos en materia de cambio estructural progresivo y transformación productiva con equidad, vigentes para la consecución de los ODS.

La definición de metaobjetivos alienados con la agenda de promoción de los ODS permite convertir el fortalecimiento de cadenas regionales en un instrumento útil para la diversificación sectorial de las estructuras productivas en complemento tanto con estrategias de inserción competitiva en mercados internacionales como con acciones en favor del desarrollo local. Esto a su vez fomenta la evolución hacia un proceso de *industrialización inclusiva*, en donde los polos de diversificación sectorial se convierten en una plataforma de transformación positiva de la estructura social con una mayor equidad y justicia social para todos los actores. Como en toda política pública, el fortalecimiento de cadenas regionales de valor debe incorporar en su intervención procesos transparentes de consulta con los actores involucrados, promoviendo la construcción compartida de diagnósticos y estrategias con el fin de tener un escenario prospectivo común para el desarrollo del sector, toda vez que se fortalecen los diálogos público-privados en la región.

La complejidad inherente al fortalecimiento de una cadena de valor con enfoque regional no es menospreciable y debe ser un elemento central para tomar en consideración desde la formulación de la propuesta de análisis hasta su intervención. Visto como un paradigma de gobernanza poco frecuente en la región, los actores, instituciones y territorios vinculados en el fortalecimiento de cadenas regionales atraviesan una curva de aprendizaje en la definición de papeles, reglas de juego y mecanismos de coordinación consistentes con las necesidades que cada etapa del proceso de fortalecimiento implique. En este proceso de aprendizaje político (*policy learning*), los órganos técnicos y administrativos del proceso de integración regional desempeñan un papel central en la documentación de los procedimientos y conocimientos, preservando la memoria institucional y asegurando la sostenibilidad de las estrategias y políticas institucionalizadas bajo el liderazgo de las entidades gubernamentales, el sector privado, la academia y la sociedad civil.

BIBLIOGRAFÍA

- Alessandro, Martín, Mariano Lafuente y Carlos Santiso (2014), *Governing to Deliver: Reinventing the Center of Government in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C., Inter-American Development Bank.
- Alvarado, Jennifer, Nahuel Oddone y Lisette Gil (2017), *Fortalecimiento de la cadena de valor de turismo en Pedernales, República Dominicana*. Documento de proyecto (LC/MEX/TS.2017/11), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).
- Anlló, Guillermo, Roberto Bisang y Guillermo Salvatierra (eds.) (2010), *Cambios estructurales en las actividades agropecuarias: de lo primario a las cadenas agropecuarias de valor*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Armijo, Marianela (2011), *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*, Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL-ILPES.
- Barrientos, Stephanie, Gary Gereffi y Arianna Rosi (2013), “Economic and social upgrading in global production networks: Developing a framework for analysis, capturing the gains”, Working Paper 3, Manchester: University of Manchester.
- Benz, Arthur y Burkard Eberlein (1999), “The Europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, N° 2.
- _____ (1998), “Regions in European governance: the logic of multi-level interaction”; *Working Paper RSC*, Nro 98/31
- Blyde, J. (coord.) (2014) *Fábricas sincronizadas: América Latina y el Caribe en la era de las cadenas globales de valor*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Brenner, Ludger (2010). “Gobernanza ambiental, actores sociales y conflictos en las áreas naturales protegidas mexicanas”, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 72, N° 2.
- CENPROMYPE (Centro Regional de Promoción de la MIPYME) (2017), *Estrategia Regional de Articulación Productiva MIPYME*, San Salvador, CENPROMYPE y UE.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018), *La ineficiencia de la desigualdad*, Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL.
- _____ (2016), *Horizontes 2030. La igualdad en el centro del desarrollo sostenible*, Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL.
- _____ (2011), *La economía del cambio climático en Centroamérica – Reporte técnico 2011*, Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL.
- _____ (2008), *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Comisión Europea (2018) *Un Análisis de Cadenas de Valor para mejorar nuestra intervención ¿POR QUÉ? ¿QUÉ? ¿COMO?.* Value Chain Analysis for Development. VC4D. Recuperado de: <https://europa.eu/capacity4dev/value-chain-analysis-for-development-vca4d-/documents/vca4d-descripcion-es>.
- Cordero Sánchez, Martha y Ramón Padilla Pérez (2017), *Creación de una cadena de valor: chips fritos al vacío en Costa Rica, Fortalecimiento de cadenas de valor rurales*. Documentos de Proyectos (LC/TS.2017/24), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Dearden, Stephen (2008), “Policy arena. Introduction: European Union development aid policy – the challenge of implementation”, *Journal of International Development*, Vol. 20, N° 2.
- De Groot, Olaf J. (2018), *La cadena regional de valor de la industria de lácteos en Centroamérica*, México, Naciones Unidas-CEPAL.
- Espinoza Valverde, Eduardo y Rodrigo Báez Rodríguez (2016), *Metodología de identificación y selección de cadenas regionales de valor en Centroamérica, Guatemala*: Centro de Estudios para la Integración Económica.
- FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola) (2010), *Rural Poverty Report 2011. New realities, new challenges: new opportunities for tomorrow's generation*, Roma, FIDA.

- Franco, Maria y Carlos Scartascini (2014), “The Politics of Policies: Revisiting the Quality of Public Policies and Government Capabilities in Latin America and the Caribbean”, *IDB Policy Brief* (Department of Research and Chief Economist); IDB-PB-220.
- Garry, Stephanie y Raúl Martínez (2016). *Fortalecimiento de la cadena de turismo en el Departamento de La Libertad, El Salvador*. Documentos de Proyectos (LC/MEX/W.18), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gereffi, Gary. 2001. “Shifting governance structures in global commodity chains, with special reference to the internet”. *American Behavioral Scientist* 44 (10): 1616–1637.
- Gereffi, Gary y Miguel Korzeniewicz (eds.) (1994), *Commodity Chains and Global Capitalism*, Westport, CT, Praeger Publishers.
- Gereffi, Gary, John Humphrey y Timothy Sturgeon (2005), “The governance of global value chains”, *Review of International Political Economy*, vol. 12, N° 1, London, Routledge.
- Giuliani, Elisa, Carlo Pietrobelli y Roberta Rabellotti (2005), “Upgrading in global value chains: Lessons from Latin American clusters”, *World Development*, Vol. 33, N° 4.
- GIZ (Agencia Alemana de Cooperación Técnica), 2007, *ValueLinks Manual: The methodology of Value Chain Promotion*. Eschborn, Germany: GIZ. http://www2.giz.de/wbf/4tDx9kw63gma/ValueLinks_Manual.pdf.
- Gomes, Caroline y Nahuel Oddone (2017), *Fortalecimiento de la cadena de valor de los lácteos en la República Dominicana*. Documento de Proyecto (LC/MEX/TS.2017/15), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Ciudad de México.
- Günther, Tillman y Ludovico Alcorta (2011), *Industrial Policy for Prosperity: Reasoning and Approach*. Development policy, statistics and research branch working paper 02/2011, Vienna, United Nations Industrial Development Organization (UNIDO).
- Hahn-de-Castro, Lucas Wilfried (2016), *Encadenamientos regionales en Colombia 2004-2012*. Revista de Economía del Rosario, Vol. 19, N° 1, enero-junio. DOI: [dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/economia/a.5240](https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/economia/a.5240)
- Humphrey, John y Hubert Schmitz (2002), “How does insertion in global value chains affect upgrading in industrial clusters?”, *Regional Studies*, Vol. 36, N° 9.
- INCAE/HIID (Instituto Centroamericano de Administración de Empresas/Harvard Institute for International Development) (1999), *Centroamérica en el siglo XXI: una agenda para la competitividad y el desarrollo sostenible. Bases para la discusión sobre el futuro de la región*, Alajuela.
- Kaplinsky, Raphael (2000), Globalisation and Unequalisation: What Can Be Learned from Value Chain Analysis? *The Journal of Development Studies*, Vol. 37, N° 2, DOI: 10.1080/713600071.
- Kaplinsky, Raphael y Mike Morris (2010), *Un manual para investigación de cadenas de valor*, Research International Development Research Center/ Centro de investigación para el desarrollo internacional (IDRC).
- _____ (2002), *A Handbook for Value Chain*, Research International Development Research Center (IDRC).
- Kosacoff, Bernardo y Andrés López (2008), “América Latina y las cadenas globales de valor: debilidades y potencialidades”, *Revista Globalización, Competitividad y Gobernabilidad*, Vol. 2, N° 1, Washington, D.C., Georgetown University.
- Leeuwis, Cees y Anne Van den Ban (2004), *Communication for Rural Innovation. Rethinking Agricultural Extension*, Oxford, Blackwell Publishing.
- Luttrell, Cecilia, Lasse Loft, Maria Fernanda Gebara y Demetrius Kwerka (2012), “Who should benefit and why? Discourses on REDD+ benefit sharing”, Arild Angelsen y otros (eds.), *Analysing REDD+ Challenges and choices*, Yakarta, CIFOR.
- Mancini, Matías (2016), “Inserción en cadenas de valor globales y patrones de innovación de empresas de países en desarrollo: las pymes de Argentina”, *Economía: Teoría y Práctica. Nueva Época*, N° 45, [en línea] <http://www.izt.uam.mx/economiatyp/ojs>.
- Mayoux, Linda y Grania Mackier (2007), “Making the strongest links: A practical guide to mainstreaming gender analysis in value chain analysis”, OIT.
- Morrison, Andrea, Carlo Pietrobelli y Roberta Rabellotti (2008), “Global value chains and technological capabilities: A framework to study learning and innovation in developing countries”, *Oxford Development Studies*, Vol. 36, N° 1.
- Murcia, Walter, Nahuel Oddone y Horacio Rodríguez (2015), *La integración centroamericana: orígenes, avances y desafíos*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Mora, Universidad Iberoamericana y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2013), “The rise of global value chains”, *Interconnected Economies: Benefiting from Global Value Chain*, OCDE.
- Oddone, Nahuel (2018), *Promoción de la transformación productiva en el sector alimentos y bebidas en El Salvador*, Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- _____ (2017), “Gobernanza de la Estrategia Regional de Articulación Productiva MIPYME”, *Foro SICA: los Mercados Públicos, una oportunidad para el desarrollo de la MiPyME y de las mujeres en la región*, Ciudad de Panamá, CENPROMYPE y AMPYME.
- _____ (2017), “La articulación productiva MIPYME en la región SICA: reposicionamiento estratégico a partir de las cadenas de valor”, *Revista PUENTES, Análisis y Noticias sobre Comercio Internacional y Desarrollo Sustentable*, Vol. 18, N° 7. Buenos Aires-Ginebra, Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible.
- Oddone, Nahuel y Ramón Padilla Pérez (2017), *Fortalecimiento de cadenas de valor rurales*. México, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).
- _____ (2016), “Economic and social upgrading through professional and supporting services: Lessons from the shrimp value chain in El Salvador”, *Regions & Cohesion*, Vol. 6, N° 1, Luxembourg, Berghahn Journals and Laboratoire de Sciences Politiques, Université du Luxembourg.
- Oddone, Nahuel y Pablo Alarcón (2016), *Fortalecimiento de la cadena de turismo de Antigua Guatemala y de los municipios rurales del Departamento de Sacatepéquez*. Documentos de Proyectos (LC/MEX/W.15), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Oddone, Nahuel, Ramón Padilla Pérez y Bruno Antunes (2014), “Metodología del Proyecto CEPAL-GIZ para el diseño de estrategias de fortalecimiento de cadenas de valor”, en Ramón Padilla Pérez (ed.), *Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de la Política Industrial*, Libros de la CEPAL N° 123, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2015), *Panorama Laboral Temático 2. Pequeñas empresas, grandes brechas. Empleo y condiciones de trabajo en las MYPE de América Latina y el Caribe*, Lima, OIT, [en línea] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—americas/—ro-lima/documents/publication/wcms_398103.pdf.
- _____ (2007), *Un vistazo a la OIT*, Ginebra, Naciones Unidas-OIT.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2016), *La financiación del comercio y las pymes: Subsana las deficiencias*, Ginebra.
- Padilla Pérez, Ramón (2017), *Política industrial rural y fortalecimiento de cadenas de valor*, México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).
- _____ (ed.) (2014), *Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de la Política Industrial*, Libros de la CEPAL N° 123, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).
- _____ (2013), *Sistemas de innovación en Centroamérica: fortalecimiento a través de la integración regional*, Ciudad de México, Naciones Unidas-CEPAL.
- Padilla Pérez, Ramón y Nahuel Oddone (2016), *Manual para el fortalecimiento de cadenas de valor*, Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).
- Pietrobelli, Carlo y Roberta Rabellotti (eds.) (2006), *Upgrading to compete: Global Value Chains, Clusters and SMEs in Latin America*, Washington, D.C., Inter-American Development Bank.
- Pineda, Leonardo (2010), “Coordinación interinstitucional como base de funcionamiento de los sistemas regionales de innovación”, Antonio Leone (coord.), *PYMES: Factor de integración. 35 años de esfuerzo continuo del SELA*, Caracas, Editorial Horizonte, SELA / IBERPYME.
- Porter, Michel (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, Harvard University Press.
- Ramírez Aguero, Felicia, Isabel Gutiérrez Montes, Liseth Hernández, Adriana Escobedo y Danilo Padilla (2012), *El empoderamiento de las mujeres en las cadenas de valor: Un reto para las políticas de desarrollo rural*, San José de Costa Rica, Real Embajada de Noruega y CATIE.
- Rodríguez Vázquez, Horacio y Nahuel Oddone (2015), “Alianzas público-privadas como motor de la innovación local transfronteriza”, Kenia Ramírez Meda, Marcela Reyes Ruiz y Adela (coords.), *Gobernanza y políticas públicas*. Mexicali, Universidad Autónoma de Baja California.
- Rodrik, Dani (2004), *Industrial Policy for the Twenty-First Century*, documento preparado por ONUDI, [en línea] <https://droadrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/industrial-policy-twenty-first-century.pdf>.

- Rosenau, James y Ernest Otto Czempiel (eds.) (2000), *Governança Sem Governo - Ordem e Transformação na Política Mundial*. Brasília, Editoria da Universidade de Brasília.
- Rosenau, James (2000), “Governança, ordem e transformação na política mundial”, James Rosenau y Ernest Otto Czempiel (eds.) *Governança Sem Governo - Ordem e Transformação na Política Mundial*. Brasília, Editoria da Universidade de Brasília.
- Rozemberg, Ricardo (2014), Relevamiento y distribución geográfica de cadenas de valor regionales. Working paper N° 157. *Serie de integración productiva regional I. Integración productiva y cadenas de valor en el MERCOSUR*. BID/IDRC.
- SIECA (Secretaría de Integración Económica Centroamericana) (2018), *Sistema de estadísticas de comercio de Centroamérica*, [en línea] <http://estadisticas.sieca.int/>.
- _____ (2016). *Oportunidades de inserción en cadenas globales de valor para Centroamérica*. Policy Brief N°15, enero de 2016.
- SELA (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe) (2012), Cadenas de valor, pymes y políticas públicas. Experiencias Internacionales y lecciones para América Latina y el Caribe. *Foro sobre el diseño de políticas públicas: Inserción de PYMES en cadenas de valor, globales y regionales*.
- Sturgeon, Timothy J. (2013), *Global Value Chains and Economic Globalization. Towards a New Measurement Framework*. Eurostat, Unión Europea / Massachusetts Institute of Technology.
- SIRMIPYME (Sistema Regional de Información MIPYME de Centroamérica y República Dominicana) (2016), *Informe de estadísticas de exportación de la MIPYME de la región SICA 2015*, San Salvador, Centro Regional de Promoción de la MIPYME (CENPROMYPE) y Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2010), *Integrating Developing Countries' SMEs into Global Value Chains*, New York and Geneva, United Nations.
- _____ (2006), “Global value chains for building national productive capacities, *United Nations Conference on Trade and Development*, Geneva, United Nations.
- USAID (U.S. Agency for International Development) (2008), *Finance in Value Chain Analysis - A Synthesis Paper*, Washington DC, USAID.
- _____ (2008a) *Value chains and the cluster approach. Transforming relationships to increase competitiveness and focus on end markets*.
- Valenzuela, César y Cruz, Daniela (2017), Estudio de caso sobre estrategias para promover la inclusión financiera de pequeños productores rurales en Honduras, Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).

Anexo I Resultados de la identificación y selección cuantitativa

Índice de selección de cadenas regionales de valor en 2017

Sector			ISCRV (0-1 max)
1	S24	Harinas y productos de molinería	0,59
2	S45	Preparaciones alimenticias	0,57
3	S56	Cosméticos y aceites esenciales	0,52
4	S59	Industria papelera	0,52
5	S7	Lácteos y derivados	0,51
6	S85	Plásticos	0,51
7	S46	Agua embotellada	0,51
8	S51	Sal	0,49
9	S82	Videojuegos	0,48
10	S11	Grasas y aceites vegetales	0,48
11	S41	Arroz	0,48
12	S29	Bananas y plátanos	0,47
13	S8	Aceite de palma y derivados	0,47
14	S54	Pinturas, barnices y lacas	0,47
15	S39	Cardamomos	0,46
16	S52	Productos farmacéuticos	0,46
17	S60	Tejidos de algodón, fibras vegetales y fibras sintéticas	0,45
18	S30	Piñas	0,43
19	S36	Café	0,43
20	S44	Cacao	0,43
21	S53	Abonos	0,43
22	S9	Aceite de coco y sus derivados	0,43
23	S4	Industria avícola	0,42
24	S64	Mobiliario	0,42
25	S42	Gomas, resinas y extractos vegetales	0,41

Sector			ISCRV (0-1 max)
26	S38	Espicias	0,41
27	S1	Industria bovina	0,40
28	S5	Industria pesquera	0,40
29	S2	Industria porcina	0,40
30	S34	Melones, sandías y papayas	0,39
31	S84	Impresos y sus manufacturas	0,39
32	S31	Aguacates	0,39
33	S48	Tabaco y sus derivados	0,39
34	S35	Guanábanas, maracuyá, granadilla	0,39
35	S81	Medios de grabación	0,38
36	S43	Azúcar	0,38
37	S55	Cuero, pieles y calzados	0,37
38	S58	Madera y sus manufacturas	0,36
39	S22	Raíces y tubérculos	0,35
40	S17	Zanahorias y nabos	0,35
41	S21	Frijoles	0,35
42	S37	Té, yerba mate	0,35
43	S6	Camarones y crustáceos	0,35
44	S65	Artículos y aparatos de alumbrado eléctrico	0,35
45	S62	Miel	0,35
46	S12	Plantas y flores	0,34
47	S47	Bebidas alcohólicas	0,34
48	S61	Industria textil	0,34
49	S72	Alfombras	0,34
50	S33	Cítricos	0,34
51	S63	Herramientas de uso agrícola, cuchillos y navajas	0,34
52	S73	Artículos para celebración y fiestas	0,34
53	S78	Confección de bolsos, estuches, fundas y maletas	0,34
54	S50	Vidrios, cristalería y sus manufacturas	0,34
55	S14	Tomates	0,33
56	S40	Maíz	0,33

Sector			ISCRV (0-1 max)
57	S57	Caucho y manufacturas	0,33
58	S13	Papas	0,33
59	S32	Mangos, guayabas y mangostanes	0,32
60	S71	Instrumentos y aparatos médicos	0,32
61	S67	Artículos deportivos, recreativos y juguetes	0,32
62	S80	Artes visuales	0,32
63	S15	Cebollas y ajos	0,31
64	S49	Arcillas y cerámicas	0,31
65	S28	Verduras, y hortalizas	0,31
66	S23	Cereales	0,31
67	S10	Semillas y nueces	0,30
68	S70	Flores, follaje y frutos artificiales	0,30
69	S83	Instrumentos musicales	0,29
70	S68	Instrumentos y aparatos de óptica; fotografía o cinematografía	0,29
71	S66	Construcciones prefabricadas	0,29
72	S16	Coles y lechugas	0,28
73	S27	Pimientos, chiles	0,28
74	S26	Hongos y trufas	0,27
75	S79	Joyería y bisutería	0,26
76	S18	Remolachas	0,26
77	S74	Otros artículos y materiales decorativos	0,25
78	S20	Arvejas (guisantes, chícharos)	0,24
79	S75	Cestería y materiales trenzables	0,24
80	S25	Berenjenas	0,24
81	S76	Industria audiovisual	0,23
82	S77	Diseño arquitectónico	0,23
83	S19	Pepinos y pepinillos, frescos o refrigerados	0,22
84	S3	Industria caprina y ovina	0,20
85	S69	Cerdas, crines, pelo y lana; productos hilados	0,20

Fuente: Centro de Estudios para la Integración Económica (SIECA).

Anexo 2

Ilustración hipotética de la selección cualitativa según los criterios propuestos

La presente guía metodológica propone un conjunto de indicadores para el proceso de selección cualitativa que se presentan en el cuadro 1 con la finalidad demostrar el funcionamiento de la selección cualitativa y

resaltar así uno de los principales retos en el proceso. Este anexo contiene una ilustración hipotética del mismo para el caso del sector de preparaciones alimenticias en Centroamérica.

Cuadro 1. Indicadores cualitativos para la selección de cadenas

Escala de medición	Escasa		Media		Alta	
Participación potencial de MIPYME	Escasa participación	0	Media participación	8	Alta participación	16
Potencial crecimiento del empleo	Escaso potencial	0	Medio potencial	8	Alto potencial	16
Participación de mujeres	Escasa participación	0	Media participación	6	Alta participación	12
Institucionalidad regional sectorial	Institucionalidad débil	0	Institucionalidad moderada	6	Institucionalidad consolidada	12
Sostenibilidad ambiental y adaptación al cambio climático	Escasamente sostenible	0	Medianamente sostenible	6	Altamente sostenible	12
Infraestructura y servicios para MIPYME	Escasamente adecuada	0	Medianamente adecuada	4	Altamente adecuada	8
Potencial para innovación del sector	Escaso potencial	0	Medio potencial	4	Alto potencial	8
Potencial para aumentar valor agregado	Escaso potencial	0	Medio potencial	4	Alto potencial	8
Importancia en seguridad alimentaria	Escasamente importante	0	Medianamente importante	4	Altamente importante	8
TOTAL		0		50		100

Fuente: Elaboración propia.

En el presente ejercicio se analizan mediante el criterio de expertos cuatro subsectores pertenecientes al sector de preparaciones alimenticias, que mostró un alto potencial de acuerdo con la selección cuantitativa cuyos resultados se encuentran en el Anexo I. Los subsectores elegidos son extractos, esencias y concentrados de café (210111)²⁷; salsa de tomate (210320); preparaciones para sopas, potajes o caldos, preparados (210410); y alimentos para perros o gatos, acondicionados para la venta al por menor (230910).

Los expertos consultados evaluaron los subsectores según los indicadores y completaron sus evaluaciones de manera independiente, antes de debatir los resultados en conjunto. Al combinar los resultados, los expertos concordaron en muchas de las evaluaciones de los

diferentes criterios, pero no en todas. Por tanto, se realizó una discusión abierta para alcanzar un acuerdo en la evaluación de los diferentes subsectores. El resultado de la discusión se muestra en el cuadro 2, en el que se utilizaron colores para destacar con mayor claridad los diferentes puntajes. En la columna final se agregan los diferentes puntos para dar una opinión final. De los subsectores considerados, y utilizando los criterios sugeridos en este documento, los subsectores de salsas de tomate y preparaciones para sopas recibieron el mayor puntaje y podrían ser los de mayor potencial. Hay que tener en cuenta que esta es una evaluación hipotética y que el resultado depende en gran medida de los indicadores seleccionados. La razón principal para presentar esta evaluación hipotética es mostrar las lecciones aprendidas sobre el proceso de evaluación.

²⁷ La numeración es la correspondiente a la partida que representa el subsector en el Sistema Arancelario Centroamericano, SAC.

Cuadro 2. Resultados del proceso de evaluación cualitativa por expertos consultados

Código	Subsector en resumen	Potencial participación de MIPYME	Potencial crecimiento del empleo	Potencial participación de las mujeres	Institucionalidad regional sectorial	Sostenibilidad ambiental y adaptación al cambio climático	Infraestructura y servicios para MIPYME	Potencial para innovación en el sector	Potencial para aumentar valor agregado	Importancia en seguridad alimentaria	PUNTAJE TOTAL
210320	Salsa de tomate	8	8	6	0	6	8	4	4	0	44
210410	Preparaciones para sopas, etc.	8	8	6	0	6	8	4	4	0	44
210111	Extractos de café	0	0	0	6	0	0	8	8	0	22
230910	Alimentos animales	0	0	0	0	0	4	4	8	0	16

Fuente: Elaboración propia.

Los expertos advirtieron varios elementos importantes que se describen a continuación:

- Es sumamente importante que, de antemano, los expertos discutan sobre la manera de interpretar los indicadores. Con base en esta discusión se pueden aprovechar las diversas áreas de especialización de cada experto y reconocer que sus conocimientos pueden tener mayor concordancia para ciertos sectores o indicadores analizados
- Antes de empezar su evaluación, también es necesario que los expertos definan los criterios de la escala de su evaluación. Como se puede ver en el indicador de importancia para la seguridad alimentaria, el resultado es que, según los expertos, todos los

subsectores en la evaluación hipotética no tienen importancia. Un resultado está perfectamente aceptado ya que no es necesario imponer un entendimiento artificial de los resultados individuales.

- Otro indicador en el que la definición es particularmente relevante es el indicador de sostenibilidad ambiental y adaptación al cambio climático. Para este indicador es importante distinguir si los expertos buscan (sub)sectores con menor impacto ambiental o si buscan (sub)sectores con el potencial de reducir su impacto ambiental. Se trata de dos opciones muy diferentes. En el caso específico de la selección hipotética, los expertos utilizaron la primera definición, aunque la segunda definición también puede ser válida para otros ejercicios futuros.

Las cadenas de valor juegan un papel importante en la economía global, pero su análisis se ha concentrado en cadenas globales y nacionales más que en las regionales. Sin embargo, en muchos casos estas últimas constituyen la base principal de acceso y articulación con los mercados internacionales. Este documento dirige su atención al análisis de las cadenas regionales de valor a partir de una descripción general de su funcionamiento, una propuesta metodológica para su análisis y una propuesta de implementación para la región SICA.

El acompañamiento técnico en cadenas regionales de valor comienza con la definición de metaobjetivos y la selección de una cadena regional. Una vez seleccionada la cadena, se hace un diagnóstico de su funcionamiento y entorno, tomando en cuenta algunas prioridades transversales, como el fortalecimiento del papel de las MIPYME, la inserción económica de las mujeres o el impacto ambiental de una cadena. En el diagnóstico se identifican los cuellos de botella o restricciones principales que la cadena tiene que enfrentar. Para validar los resultados preliminares obtenidos en el diagnóstico se realizarán espacios de diálogo. La metodología cuenta con dos espacios de diálogo diferentes a lo largo del acompañamiento, estructurados en mesas nacionales y una mesa regional. En el primer espacio de diálogo se valida el diagnóstico y, después de desarrollar estrategias con base en buenas prácticas internacionales, se validan las diferentes acciones que permitan consolidar un plan de intervención. Finalmente, se hace un lanzamiento público del plan de intervención.

La región SICA cuenta con la capacidad de promover fórmulas de trabajo intersectoriales en materia de cadenas regionales de valor.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Sede Subregional en México • Unidad de Comercio Internacional e Industria (UCII)
Blvd. Miguel de Cervantes Saavedra N° 193, piso 12
Col. Granada • Del. Miguel Hidalgo • C.P. 11520 • CDMX
Tel.: (+52.55) 4170-5675 • eclac-ucii-mex@cepal.org
www.cepal.org/mexico • repositorio.cepal.org • @cepal_onu
<https://www.cepal.org/es/topics/116/offices/8211>

Centro Regional de Promoción de la MIPYME (CENPROMYPE)
Calle Circunvalación N° 294 • Col. San Benito
San Salvador, El Salvador • Centroamérica
Tel.: (+503) 2264-5207 • Fax: (+503) 2264-8771
info@cenpromype.org • www.sica.int/cenpromype • @Cenpromype_sica

Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA)
4ª Avenida 10-25 zona 14
Ciudad de Guatemala, Guatemala • Centroamérica
Tel.: (+502) 2368-2151 • info@sieca.int • www.sieca.int • @sg_sieca

Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)
Final Bulevar Cancillería, Distrito El Espino
Ciudad Merliot • Antiguo Cuscatlán
La Libertad, El Salvador • Centroamérica
Tel.: (+503) 2248-8800 y 2248-6900
info@sica.int • www.sica.int • @sg_sica